Die
Bundesregierung

Fortschrittsbericht Afghanistan

zur Unterrichtung des Deutschen Bundestags

Dezember 2011

Impressum

Herausgeber
Presse- und Informationsamt
der Bundesregierung
11044 Berlin

Stand
Dezember 2011

Weitere Informationen im Internet unter
www.bundesregierung.de/afghanistan
www.auswaertiges-amt.de/afghanistan
www.bmvg.de/afghanistan
www.bmz.de/afghanistan
www.bmi.bund.de/afghanistan

Inhaltsverzeichnis

Einleitung und Zusammenfassung 4

Afghanistan nach der Bonn-Konferenz 7

I. SICHERHEIT 15

1. Sicherheitslage 15

2. Afghanische Sicherheitskräfte 21

3. Internationales militärisches Engagement 27

4. Transition 30

II. STAATSWESEN UND REGIERUNGSFÜHRUNG 35

5. Regierungsführung und Institutionen 35

6. Zivilgesellschaft und Menschenrechte 41

7. Versöhnung und Reintegration 47

8. Regionale Stabilität 50

III. WIEDERAUFBAU UND ENTWICKLUNG 55

9. Wirtschaftliche Entwicklung und Einkommen 55

10. Die Entwicklung der einzelnen Sektoren 61

11. Rohstoffe und Bergbau 65

12. Langfristiges entwicklungspolitisches Engagement 68

ANHANG 71

Schlussfolgerungen der Internationalen Afghanistan-Konferenz 71

Neun-Punkte-Aktionsplan, EUROMINES 26. Oktober 2011 80

Glossar 83

Einleitung und Zusammenfassung

*Die Fortschrittsberichte der Bundesregierung zur Lage in Afghanistan dienen der Unterrichtung des **Deutschen Bundestags**. Die in Afghanistan engagierten Ressorts – vor allem Auswärtiges Amt (AA), Bundesministerium des Innern (BMI), Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) und Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) – sowie das Bundeskanzleramt erstellen die Berichte gemeinsam unter Leitung des Sonderbeauftragten der Bundesregierung für Afghanistan und Pakistan, Botschafter Michael Steiner. Das Bundeskabinett hat diesen Bericht am 14. Dezember 2011 beschlossen.*

*In ihrem ersten Fortschrittsbericht im Dezember 2010 hatte die Bundesregierung eine **Bestandsaufnahme und Kursbestimmung** des deutschen Engagements in Afghanistan vorgenommen. Die darin dargelegte Strategie und das Handeln der deutschen zivilen und militärischen Akteure hat seitdem, trotz schmerzhafter Rückschläge, zu positiven Entwicklungen in Afghanistan beigetragen und neue Perspektiven für das Land eröffnet.*

Nach einem Zwischenbericht im Juli 2011 legt die Bundesregierung nun wie angekündigt erneut einen ausführlichen Fortschrittsbericht vor. Er stellt die aktuelle Lage in Afghanistan dar, berichtet über das internationale und das deutsche Engagement in Afghanistan und bietet einen Ausblick auf anstehende Ereignisse und mögliche Entwicklungen.

*Der Bericht gliedert sich wiederum in die drei zentralen Aufgabengebiete des internationalen Engagements in Afghanistan: **Sicherheit, Regierungsführung und Entwicklung**. Diesem Bericht vorangestellt ist ein Abschnitt über die Themen, Ergebnisse und Bedeutung der **Internationalen Afghanistan-Konferenz in Bonn** vom 5. Dezember 2011.*

Die Internationale Afghanistan-Konferenz in Bonn am 5. Dezember 2011 hat die Partnerschaft Afghanistans mit der internationalen Gemeinschaft erneuert und auf eine klare und belastbare Grundlage für das Jahrzehnt nach 2014 gestellt.

Zehn Jahre nach der Petersberg-Konferenz ist Afghanistan heute auf dem Weg zur vollen Ausübung seiner Souveränität. Nach dieser ersten, insgesamt erfolgreichen Phase des Wiederaufbaus des afghanischen Staates **richtet sich der Blick nun über die Übergangszeit bis 2014 hinaus** weiter in die Zukunft. Der Befürchtung vieler Afghanen, die Taliban könnten den Truppenabzug einfach abwarten, hat die Konferenz ein klares Zeichen entgegengesetzt: Das internationale Engagement wird nicht plötzlich enden.

Das Ergebnis der Bonner Konferenz ist ein Plan für die langfristige Zukunft Afghanistans. Es schreibt den Zeithorizont über das Ende der Transitionsphase 2014 hinaus fort und bietet mit der Transformationsdekade von 2015-24 eine langfristige Perspektive. Die Botschaft von Bonn ist: Wir lassen Afghanistan nicht im Stich. Was gemeinsam erreicht wurde, muss gemeinsam bewahrt werden – auch nach dem Abzug der Kampftruppen.

Unser Ziel bleibt es, dass von Afghanistan nie wieder eine Gefahr für die Welt ausgeht. Aus dem Krisenherd Afghanistan muss ein souveräner und verantwortlicher Staat werden, der als gleichberechtigtes Mitglied der Staatengemeinschaft nachhaltig zu Frieden und Stabilität in der Region beiträgt.

Eine dauerhafte Stabilisierung Afghanistans erfordert einen politischen Friedensprozess, der die Einbeziehung der legitimen Interessen aller afghanischen Gruppen ermöglicht.

Dies schließt die Taliban ein. Die Internationale Afghanistan-Konferenz in Bonn hat **sieben grundlegende Prinzipien** für den politischen Friedensprozess und sein Ergebnis formuliert. Der **Friedensprozess** muss (1) unter **afghanischer Führung** stehen und (2) **inklusiv** die legitimen Interessen aller Afghanen unabhängig von Geschlecht oder Status berücksichtigen. Die **Friedenslösung** muss beinhalten (3) die Bestätigung eines souveränen, stabilen und **geeinten Afghanistans**, (4) **Gewaltverzicht,** (5) den **Bruch mit dem internationalen Terrorismus** und (6) Respekt für die afghanische **Verfassung** einschließlich der darin verankerten Menschen- und Frauenrechte. Und (7) muss die **Region** den Friedensprozess und sein Ergebnis respektieren und unterstützen. Die Internationale Gemeinschaft sagte volle Unterstützung für ein Ergebnis zu, das diese Prinzipien einhält.

Das militärische und zivile Engagement hat in den vergangenen zehn Jahren den Aufbau eines afghanischen Staats ermöglicht, der ab Ende 2014 selbst für seine Sicherheit sorgen soll. **Die afghanischen Sicherheitskräfte haben mit 305.600 Mann ihre Sollstärke von 352.000 fast erreicht.** Jetzt liegt der Schwerpunkt auf der weiteren Qualifizierung von Polizei und Armee. Diese Aufgabe wird auch nach dem Abzug der internationalen Kampftruppen 2014 fortbestehen.

Der Trend einer sich von Jahr zu Jahr verschlechternden Sicherheitslage ist vorerst gebrochen. Die Sicherheitslage hat sich 2011 trotz spektakulärer Anschläge insgesamt konsolidiert. Nordafghanistan gilt unverändert als eine vergleichsweise ruhige, wenn auch noch nicht stabile Region. Seit Beginn der Transition im Juli 2011 übernehmen die afghanischen Sicherheitskräfte schrittweise in einem Drittel des Landes und für die Hälfte der afghanischen Bevölkerung die Sicherheitsverantwortung. Im deutschen Verantwortungsbereich im Norden wird mit der zweiten Tranche der Transition fast die Hälfte der Fläche in afghanische Sicherheitsverantwortung übergehen. **Der Verlauf der Transition ist bisher erfolgreich.**

Die Internationale Sicherheits-Unterstützungstruppe ISAF hat 2011 ihren Zenit erreicht. Bis Ende 2014 werden die internationalen Kampftruppen Afghanistan verlassen haben. Im Einklang mit der von der Bundesregierung in Aussicht gestellten Verkleinerung des Bundeswehrkontingents wird **zum Beginn des nächsten Mandats eine erste Reduzierung** möglich sein. Parallel zum Übergabeprozess findet eine Anpassung des Engagements statt.

Die deutschen Regionalen Wiederaufbauteams (PRT) werden unter zivile Leitung gestellt, beginnend mit Faisabad im Dezember 2011. Die Aufgabe der PRT verändert sich zu einer reinen Berater- und Unterstützungsfunktion. Im Einklang mit dem Ergebnis von Bonn ist es Ziel der Bundesregierung, die **PRT bis zum Ende der Transition nach und nach aufzulösen**. Die entwicklungspolitische Zusammenarbeit wird dann im Rahmen der etablierten Strukturen der Zusammenarbeit fortgesetzt, soweit es die Sicherheitslage erlaubt.

Im Hinblick auf Regierungsführung und Demokratie bleibt in Afghanistan noch viel zu tun. Grundlegende gesellschaftliche Prozesse erfordern jedoch Beharrlichkeit, Geduld und behutsame Unterstützung, auch über die Dauer des militärischen Einsatzes in Afghanistan hinaus. Deutschland engagiert sich zum Beispiel bei der Ausbildung von Juristen und Verwaltungsfachleuten in Afghanistan, bei der Stärkung staatlicher Institutionen auf nationaler und sub-nationaler Ebene, bei der Reform des Wahlsystems, der Entwicklung einer Rechtsordnung und bei der Korruptionsbekämpfung.

Die Menschenrechtslage in Afghanistan verbessert sich weiter, allerdings nur langsam. Die universellen Menschenrechte sind in der afghanischen Verfassung verankert, aber bei weitem noch nicht vollständig verwirklicht.

Allmählich entwickelt sich eine neue afghanische Zivilgesellschaft. Zwei ihrer Vertreter haben bei der Afghanistan-Konferenz in Bonn eine Vision der afghanischen Zivilgesellschaft für die Zukunft ihres Landes präsentiert.

Die Notwendigkeit einer dauerhaften regionalen Stabilisierung besteht fort. Angesichts der Bedrohungen durch den islamistischen Terrorismus, den transnationalen Drogenhandel, aber auch durch die Präsenz von Atomwaffen in Indien und Pakistan, berührt die Region um Afghanistan unmittelbar die Sicherheit der ganzen Welt. Die Regionalkonferenz *Heart of Asia* in Istanbul am 2. November 2011 hat dafür eine gute Grundlage gelegt, die bei der Internationalen Afghanistan-Konferenz in Bonn indossiert wurde.

In den vergangenen zehn Jahren hat Afghanistan mit erheblicher Unterstützung der internationalen Gemeinschaft gezeigt, dass es jenseits der Gewalt eine bessere Perspektive für seine Bürgerinnen und Bürger gibt. Der **flächendeckende Ausbau der Bildungschancen** für beide Geschlechter und alle Altersgruppen ist eine kaum hoch genug zu bewertende Investition in die Zukunft Afghanistans. Der Aufbau einer grundlegenden **Infrastruktur für Transport, Energie, Trinkwasser und Bewässerung** eröffnet langfristige Einkommens- und Beschäftigungsmöglichkeiten in Landwirtschaft, Handel und Bewirtschaftung der bisher weitgehend ungenutzten Bodenschätze. Erstmals gibt es in Afghanistan eine **medizinische Grundversorgung** für einen großen Teil der Bevölkerung.

Diese positive Entwicklung trägt mittel- und langfristig zu Sicherheit und Stabilität in Afghanistan bei. Allerdings bemessen sich die Zeitlinien der Entwicklungszusammenarbeit eher in Jahrzehnten als in Jahren. Das Bestreben nach schnell sichtbaren Erfolgen hat die ersten Jahre des deutschen Engagements in Afghanistan geprägt. Der Schwerpunkt hat sich nun auf sorgfältig mit der afghanischen Regierung abgestimmte Programme und Projekte verlagert, die **nicht in erster Linie schnelle Sichtbarkeit, dafür aber nachhaltige Entwicklung** ermöglichen – unter der Voraussetzung einer akzeptablen Sicherheitslage.

Die afghanische Regierung macht mit Unterstützung der Internationalen Gemeinschaft weiter **Fortschritte bei der Umsetzung der nationalen Entwicklungsstrategie** (*Afghanistan National Development Strategy, ANDS*). Der im Rahmen der Transition erwartete wirtschaftliche Abschwung hat die Unsicherheit für die weitere Entwicklung von Einkommen, Staatsfinanzen und Armutsindikatoren erhöht. Das Ergebnis der Bonn-Konferenz unterstreicht daher eine effizientere Verwendung internationaler Hilfsgelder (*aid effectiveness*).

Afghanistan verfügt über bedeutende Bodenschätze. Der Rohstoffsektor bietet erhebliches Potenzial und soll Afghanistan langfristig unabhängiger von internationalen Geberzuwendungen machen. Die afghanischen Rohstoffvorkommen werden bisher aber kaum genutzt, weil Investoren vor der Bedrohungslage und mangelnden Rechtssicherheit in Afghanistan zurückschrecken. Der europäische Bergbaudachverband EUROMINES veranstaltete am 26. Oktober 2011 in Brüssel ein Wirtschaftssymposium zum Bergbausektor in Afghanistan und verabschiedete einen **Neun-Punkte-Aktionsplan**, der bei der Konferenz in Bonn indossiert wurde.

Die erheblichen wirtschaftlichen und sozialen Fortschritte in Afghanistan seit 2001 sind nur durch internationale Unterstützung möglich geworden. Die Bundesregierung hat ihr ziviles Engagement seit 2009 massiv aufgestockt und ist damit zum drittgrößten Geber in Afghanistan aufgestiegen. Für die Sicherung und Verstetigung des bisher Erreichten wird – neben einer hinreichenden Sicherheitslage und afghanischen Reformbemühungen – über 2014 hinaus die **Fortsetzung der internationalen Entwicklungszusammenarbeit mit Afghanistan in vergleichbarer Größenordnung notwendig** sein.



Foto: Schwarz, phototek

Afghanistan nach der Bonn-Konferenz

Die Internationale Afghanistan-Konferenz am 5. Dezember 2011 in Bonn hat die Partnerschaft Afghanistans mit der internationalen Gemeinschaft erneuert und auf eine klare und belastbare Grundlage für das Jahrzehnt nach 2014 gestellt. 100 Staaten und Internationale Organisationen haben das Schlussdokument der Bonner Konferenz angenommen, das feste gegenseitige Verpflichtungen für die Zukunft Afghanistans enthält. Auf die Transitionsphase bis 2014 folgt die Transformationsdekade 2015-24. Deutschland hat zehn Jahre nach der wegweisenden Petersberg-Konferenz von 2001 damit erneut eine zentrale politische Rolle bei den Bemühungen um die Stabilisierung Afghanistans und seiner Region gespielt.

Die Botschaft von Bonn ist: Wir lassen Afghanistan nicht im Stich. Was gemeinsam erreicht wurde, muss gemeinsam bewahrt werden. Nach zehn Jahren zivilen und militärischen Engagements geht die internationale Verantwortung für Afghanistan nicht zu Ende, sondern unser Engagement hat sie verändert und neu begründet. Die afghanische Regierung wird weiter daran arbeiten, Reformen voranzutreiben und ihren Aufgaben gegenüber dem afghanischen Volk gerecht zu werden, und wir werden sie dabei weiter verlässlich unterstützen – auch nach dem Abzug der Kampftruppen.

Unser Ziel bleibt es, dass von Afghanistan nie wieder eine terroristische Gefahr für die Welt ausgeht. Dies liegt in unseren eigenen Sicherheitsinteressen begründet, ebenso wie es nach dem 11. September 2001 der Solidarität mit den USA geschuldet war. Die Konsequenz dieser Solidarität erfordert künftig weniger militärisches als ziviles und politisches Engagement: Aus dem Krisenherd Afghanistan muss ein souveräner und verantwortlicher Staat werden, der als gleichberechtigtes Mitglied der Staatengemeinschaft nachhaltig zu Frieden und Stabilität in der Region beiträgt.

Von Bonn geht ein weiteres Signal aus: Der Konflikt kann letztlich nur politisch gelöst werden. Alle Afghanen müssen sich in ihrem Staat politisch wiederfinden können – auch die Taliban, wenn sie bereit sind, sich dieser Verantwortung zu stellen. Afghanistan und die Weltgemeinschaft haben sich in Bonn auf sieben Prinzipien festgelegt, die einen Frieden ermöglichen sollen, aber keinen Frieden um jeden Preis. Die Staatengemeinschaft wird eine Friedenslösung unterstützen, die diese Prinzipien einhält.

Die Konferenz in Bonn war zunächst ein diplomatisches Großereignis. 100 Delegationen – 85 Staaten und 15 Internationale Organisationen – haben daran teilgenommen, 57 vertreten durch Außenminister oder Chefs. Es war die größte Außenministerkonferenz, die Deutschland je ausgerichtet hat. Sie wurde vom Bundesminister des Auswärtigen Dr. Guido Westerwelle eröffnet und von Staatspräsident Hamid Karsai geleitet. Im Kontrast zur Petersberg-Konferenz von 2001 führten in Bonn 2011 nicht die Vereinten Nationen den Vorsitz, sondern erstmals Afghanistan selbst. Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel und VN-Generalsekretär Ban Ki-Moon hielten die weiteren Eröffnungsreden; der afghanische Außenminister Dr. Zalmay Rassoul moderierte die Debatte. Deutschland hat als Gastgeber mit Bonn einen Tagungsort bereitgestellt, der an die „Stunde Null“ des afghanischen Staats anknüpft und zugleich in die Zukunft weist. Diese Symbolik war in ihrer politischen Bedeutung nicht zu unterschätzen.

Die Wirkung der Konferenz ging weit über die Veranstaltung hinaus. Sie hat schon weit im Vorfeld Ereignisdruck und Erwartungen geschaffen und damit das gesamte afghanistanpolitische Jahr 2011 bestimmt. Ein vom Auswärtigen Amt sorgfältig angelegter diplomatischer Prozess hat das angestrebte Ergebnis eines strategischen Konsenses der internationalen Gemeinschaft und Afghanistans in den wichtigen zu behandelnden Fragen ermöglicht. Deutschland hat mit dem Sonderbeauftragten der Bundesregierung, Botschafter Michael Steiner, im Vorsitz der Internationalen Kontaktgruppe zu Afghanistan und Pakistan diesen Prozess vorgezeichnet und in engster Absprache mit der afghanischen Regierung den Konsens bis zur Konferenz über Monate immer weiter verdichtet. Dabei wurden besonders wichtige Partner – darunter auch Pakistan und andere regionale Akteure und Nachbarstaaten – ständig informiert und konsultiert, um legitime Interessen zu berücksichtigen und Überraschungen zu vermeiden. Dieses transparente Vorgehen wurde in Bonn von vielen Delegationen hervorgehoben und gewürdigt.

In Bonn selbst wurden die Verhandlungen um das Schlussdokument ausgehend von einer **Sondersitzung der Internationalen Kontaktgruppe** in den verschiedensten Formaten vom 1. Dezember bis kurz vor Konferenzabschluss geführt. Dabei war einerseits bei allen Beteiligten eine durchgehend konstruktive Grundhaltung spürbar, andererseits wurde teilweise akribisch um einzelne Formulierungen gerungen, was belegt, welche Bedeutung die Konferenzteilnehmer dem schließlich im Konsens angenommenen Schlussdokument beimaßen.

Als „ehrlicher Makler“ an der Seite Afghanistans hat Deutschland viel Vertrauen erworben. Die Bundesregierung hat mit dieser Rolle – ebenso wie mit der Federführung für Afghanistan im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen – im Jahr 2011 große politische Verantwortung übernommen. Deutschland leistet damit auch politisch und diplomatisch einen Beitrag zu Frieden und Sicherheit in einer gefährlichen Region, der unser Engagement als großer ISAF-Truppensteller und ziviler Partner in Afghanistan unterstreicht. Präsident Karsai, auf dessen Bitte die Konferenz in Bonn stattfand, bezeichnete Deutschland als echten Freund und verlässlichen Partner.

In Bonn wurden erneut Grundlagen für Frieden und Sicherheit in Afghanistan geschaffen. Mit festen gegenseitigen Verpflichtungen (*firm mutual commitments*) haben Afghanistan und die Weltgemeinschaft für stabilere Erwartungen und mehr langfristige Planungssicherheit gesorgt. Der Befürchtung vieler Afghanen, die Taliban könnten den Truppenabzug der Internationalen Sicherheits-Unterstützungstruppe ISAF einfach abwarten und dann erneut nach der Macht in Kabul greifen, hat die Konferenz ein klares Zeichen entgegengesetzt: Das internationale Engagement wird nicht plötzlich enden.

Das Ergebnis der Bonner Konferenz ist ein Plan für die langfristige Zukunft Afghanistans. Das Schlussdokument, das von allen 100 Delegationen im Konsens angenommen wurde, legt eine Basis für die dauerhafte Partnerschaft zwischen Afghanistan und der internationalen Gemeinschaft. Es schreibt den gemeinsam vereinbarten Zeithorizont weit über das Ende der Transitionsphase 2014 hinaus fort und bietet mit der Transformationsdekade von 2015-24 eine langfristige Perspektive. Die Schlussfolgerungen wurden bewusst für die Bevölkerung und nicht nur für Experten geschrieben. Ihre Kapitel *Regierungsführung*, *Sicherheit*, *Friedensprozess*, *Wirtschaftliche und soziale Entwicklung*, *Regionale Zusammenarbeit* und *Der Weg nach vorn* enthalten nicht die übliche Kommuniquésprache, sondern ein allgemeinverständliches, gemeinsam umzusetzendes Programm für die Zukunft. Das Dokument ist im Anhang dieses Berichts in deutscher Sprachfassung abgedruckt.

Afghanistan kann langfristig auf die Staatengemeinschaft zählen. Auch nach dem Abzug der internationalen Kampftruppen bis Ende 2014 endet unsere Verantwortung nicht. Afghanistan wird weiter internationale Unterstützung erhalten, um den gemeinsam eingeschlagenen Weg fortzusetzen und die erreichten Fortschritte zu sichern. Wir dürfen nicht die Fehler der Vergangenheit wiederholen. Die Anstrengungen und Opfer wären sonst vergebens gewesen.

In den letzten zehn Jahren wurde viel erreicht in Afghanistan: Das Terrornetzwerk Al-Qaida wurde zerschlagen, und das Land ist auf einem guten Weg, mit eigenen Sicherheitskräften für seine Sicherheit zu sorgen. Auf dem Petersberg wurden vor zehn Jahren die Weichen für eine friedliche und demokratische Zukunft Afghanistans gestellt. Die Internationale Gemeinschaft übernahm dort die Verantwortung, Afghanistan auf diesem Weg zu begleiten. Dabei hat sie große Opfer gebracht und immense Ressourcen eingesetzt. Staatspräsident Karsai sprach den internationalen Partnern in Bonn den Dank des afghanischen Volks aus und unterstrich die gewaltigen Fortschritte, die sein Land mit unserer Hilfe in dieser Zeit machen konnte.

Aber die Arbeit ist noch nicht getan. Die Sicherheitslage in großen Teilen Afghanistans stabilisiert sich zunehmend, doch grausame Anschläge zeigen immer wieder, dass die Gefahr noch nicht vorüber ist. Die Konferenz selbst wurde zwar nicht von Gewalt überschattet, aber am Tag danach (6.12.) schockierten zwei Anschläge die Welt. Ein Selbstmordattentäter sprengte sich zum schiitischen Ashura-Fest vor einem schiitischen Heiligtum, dem Abul Fazl-Schrein in Kabul, in die Luft. Nahezu zeitgleich detonierte in der Nähe der Blauen Moschee in Masar-e Scharif eine Sprengvorrichtung. Dabei wurden insgesamt über 60 Menschen getötet und 200 verletzt. Der gezielte Angriff auf eine der islamischen Glaubensrichtungen stellt in Afghanistan eine neue Art der gewaltsamen Auseinandersetzung dar. Die Regierung verurteilte diese Tat scharf, zu der sich eine Terrorgruppe aus Pakistan bekannte. Auch die Taliban distanzierten sich von den Anschlägen und verurteilten sie. Präsident Karsai brach seine Europareise ab und flog nach Gesprächen mit Bundeskanzlerin Merkel und Bundespräsident Wulff unmittelbar zurück nach Kabul.

Erreichtes muss bewahrt werden. Afghanistan darf nie wieder zur Heimstatt für internationale Terroristen werden. Die Gefahr eines Bürgerkriegs in Afghanistan oder gar eines regionalen Flächenbrandes, angeheizt durch religiöse Fanatiker, ist noch längst nicht vollständig gebannt. Das würde uns auch in Deutschland unmittelbar betreffen. Die Konferenz in Bonn bezeichnete Terrorismus und Extremismus daher als größte Bedrohung für die Region und die gesamte Welt und bekräftigte die Entschlossenheit der internationalen Gemeinschaft, weiter gemeinsam dagegen vorzugehen.

Was bisher zu kurz kam, muss nachgeholt werden. Weitere Reformen sind nötig, damit Afghanistan dauerhaft auf eigenen Beinen stehen und seine politischen, sicherheitlichen und wirtschaftlichen Herausforderungen bewältigen kann. Insbesondere die afghanische Demokratie muss mit einer **Stärkung der staatlichen Institutionen** und **Verbesserung des Wahlprozesses** gefestigt werden. Das in Bonn bekräftigte gemeinsame Ziel für Afghanistan bleibt eine **stabile, rechtsstaatlich und demokratisch verfasste Gesellschaft**, in der die Menschenrechte einschließlich der Rechte der Frauen und Kinder gewährleistet sind.

Die afghanische Regierung hat Defizite eingeräumt und zugesagt, diese zu beheben – bei der Regierungsführung durch Qualifizierung von Personal und tief greifende Reformen des öffentlichen Dienstes. Die **Bekämpfung der Korruption** auf allen Ebenen der öffentlichen Verwaltung wurde in Bonn erneut als politische Priorität verankert. Auch der **Aufbau des Justizsektors** soll endlich Schritt halten mit dem erfolgreichen Aufwuchs der afghanischen Polizei. Wenn Verbrechen ungesühnt blieben, so Präsident Karsai in Bonn, untergrabe dies die Autorität und Glaubwürdigkeit der staatlichen Institutionen. Dies gilt auch für die **Bekämpfung der illegalen Drogenwirtschaft**, vom Anbau in Afghanistan über den Handel durch die Region bis zum durch kriminelle Strukturen versorgten Konsum in Industrieländern wie Deutschland. Ein wirksames Vorgehen erfordert dabei eine gemeinsam verfolgte, umfassende und langfristig durchgehaltene Strategie.

Eine Vorwirkung der Konferenz war ein Forum der afghanischen Zivilgesellschaft, das am 3. Dezember in Bonn stattfand. Mit Unterstützung der deutschen politischen Stiftungen hatte die afghanische Zivilgesellschaft in Kabul einen Prozess organisiert, bei dem die verschiedenen zivilgesellschaftlichen Organisationen insgesamt 34 Delegierte (darunter 16 Frauen) für das Bonner Zivilgesellschaftsforum wählten und diese aus ihrer Mitte zwei Sprecher als **Teilnehmer an der Internationale Afghanistan-Konferenz** bestimmten. Frau Selay Ghaffar und Herr Barry Salaam betonten im Plenum der Konferenz die Bedeutung von Freiheit, Menschenrechten, Demokratie, Rechtsstaat und Justiz – auch bei der Verfolgung von Kriegsverbrechen – sowie den Schutz der Zivilbevölkerung. Die internationale Unterstützung solle nicht übereilt und kurzfristig, sondern gemeinsam mit Afghanistan und seinen Institutionen an einer langfristigen Strategie ausgerichtet werden.

Bonn war keine Sicherheitskonferenz. Die Internationale Afghanistan-Konferenz in Bonn hat die Beschlüsse der Konferenzen von London (Januar 2010) und Kabul (Juli 2010) sowie des NATO-Gipfels von Lissabon (November 2010) bekräftigt und zu Sicherheitsthemen auf die zuständigen Foren wie den für Mai 2012 geplanten NATO-Gipfel in Chicago verwiesen. Bis dahin soll ein gemeinsames Konzept entwickelt werden, wie die afghanischen Sicherheitskräfte nachhaltig aufgestellt, ausgebildet, ausgestattet und finanziert werden können. Klar ist aber jetzt schon: Auch über 2014 hinaus wird sich die Internationale Gemeinschaft an diesen Aufgaben beteiligen müssen.

Wie vereinbart wird Afghanistan in der **Phase der Transition** die Verantwortung für seine Sicherheit übernehmen und seine Souveränität damit vollständig ausüben. Diese Phase

hat 2011 erfolgreich begonnen – mit bald der Hälfte der Afghanen und ein Drittel des Landes in afghanischer Sicherheitsverantwortung – und wird bis Ende 2014 dauern. Ende 2014 wird der Einsatz der Internationalen Sicherheits-Unterstützungstruppe ISAF in Afghanistan in der bisherigen Form beendet sein. Ende 2014 werden deren Kampftruppen Afghanistan verlassen haben. Bis dahin, das hat Bonn erneut bekräftigt, werden die Internationale Sicherheits-Unterstützungstruppe **ISAF schrittweise und verantwortlich abgebaut** und die **Regionalen Wiederaufbauteams (PRT) aufgelöst.** Die internationale Hilfe wird sich dann noch mehr auf die Unterstützung und den Aufbau staatlicher und gesellschaftlicher Institutionen in Afghanistan konzentrieren.

Der ISAF-Truppenabzug wird negative volkswirtschaftliche Folgen für Afghanistan haben, weil weniger internationale Soldaten weniger lokale Unterstützung brauchen. Der absehbare wirtschaftliche Abschwung muss abgemildert werden, unter anderem durch die effizientere Verwendung internationaler Hilfsgelder (*aid effectiveness*). Der in der afghanischen Volkswirtschaft verbleibende Anteil internationaler Hilfsgelder kann durch zunehmend direkte Unterstützung geeigneter afghanischer Mechanismen und Institutionen gesteigert werden. Eine transparente und verantwortliche Rechnungslegung ist dafür Voraussetzung.

Auf die Transition soll ein Jahrzehnt der Transformation (2015-2024) folgen, in dem Afghanistan sich zu einem voll funktionsfähigen und fiskalisch lebensfähigen Staat im Dienst seiner Bürger entwickeln will. Dafür hat Afghanistan verstärkte eigene Anstrengungen zugesagt und im Gegenzug die Zusage langfristiger internationaler Unterstützung erhalten (siehe dazu Absatz 22 des im Anhang abgedruckten Bonn-Schlussdokuments). Während die finanziellen Belastungen der internationalen Gemeinschaft – auch als Folge des Truppenabzugs – in den nächsten Jahren sinken werden, nimmt der Finanzbedarf des zunehmend eigenständigen afghanischen Staats zu. Die internationalen Partner haben daher zugesagt, **Mittel für die zivilen Aufgaben und Entwicklungsprioritäten des afghanischen Staats** bereitzustellen. Dies dient der politischen und wirtschaftlichen Absicherung der Transition und der Nachhaltigkeit des afghanischen Staatsaufbaus. **Bonn war aber keine Geberkonferenz.** Konkrete finanzielle Vereinbarungen sollen erst im Juli 2012 in Tokio getroffen werden.

Afghanistan muss eine eigene und tragfähige wirtschaftliche Perspektive entwickeln. Präsident Karsai hat in Bonn erneut deutlich gemacht, dass sein Land die internationale Hilfe nicht einen Tag länger als unbedingt notwendig in Anspruch nehmen will. Die Konferenz begrüßte die Absicht der afghanischen Regierung, ihr Land durch verstärkte Kooperation und Investitionen in die Infrastruktur zu einer **regionalen Handelsdrehscheibe** auszubauen.

Eine Sonderstellung für die eigenständige wirtschaftliche Zukunft Afghanistans soll die **Nutzung der Bodenschätze** einnehmen. Dafür müssen zunächst geeignete Bedingungen für **private Investitionen** geschaffen werden, die bisher vor Gewalt, Korruption und mangelnder Rechtssicherheit zurückschrecken. Auf Initiative der Bundesregierung veranstaltete der europäische Bergbaudachverband EUROMINES am 26. Oktober 2011 in Brüssel ein Symposium, an dem über 50 internationale Unternehmen teilnahmen. Afghanistan verpflichtete sich, den dort von der Wirtschaft formulierten **Neun-Punkte-Aktionsplan** (im Anhang) umzusetzen.

Bonn hat politische und wirtschaftliche Voraussetzungen für den Frieden geschaffen. Die langfristige und verlässliche Perspektive einer erneuerten, dauerhaften Partnerschaft

ist ein erheblicher internationaler Beitrag zu einem innerafghanischen Prozess der Konfliktlösung. Dieser vollzieht sich zunächst nicht im Scheinwerferlicht internationaler Konferenzen, sondern durch die geduldige und diskrete Sondierung und Aufnahme von Gesprächen.

Frieden und Sicherheit in Afghanistan erfordern eine politische Lösung. Sie kann nur durch Verhandlungen und einen Prozess der Versöhnung herbeigeführt werden. Diese Erkenntnis hat sich 2011 endlich durchgesetzt. Auch, wie VN-Generalsekretär Ban Ki-Moon vor der Bonner Konferenz unterstrich, dass es dafür keine einfachen Lösungen gibt. In Bonn wurde nun erstmals formalisiert, dass die Welt bereit ist, Friedensverhandlungen der afghanischen Regierung mit den Taliban zu unterstützen. Die traditionelle Große Ratsversammlung (*Loya Dschirga*) im November 2001 hatte Bedingungen für Verhandlungen mit friedensbereiten afghanischen Taliban aufgestellt und gefordert, dass diese über eine eigene Adresse verfügen müssten, die sie als Gesprächspartner eindeutig legitimiert. Dies ist ein konkreter Ansatzpunkt.

Wir wollen aber keinen Frieden um jeden Preis. Nicht alles ist verhandelbar. Darauf hat gerade die Bundesregierung besonderen Wert gelegt. Es muss Klarheit darüber herrschen, was notwendiger Bestandteil des Ergebnisses von Verhandlungen sein muss. Die Rechte der afghanischen Frauen und Mädchen oder deren Zugang zu Bildung und medizinischer Versorgung dürfen nicht aufgegeben werden. Auch die Freiheit von Medien und Zivilgesellschaft wurde mühsam und unter großen Opfern erkämpft und muss erhalten bleiben. Alle afghanischen Bevölkerungsgruppen müssen sich im Friedensprozess und seinem Ergebnis wiedererkennen können, wenn er dauerhaften Frieden bringen soll. Auch ein einseitiger „Deal“ mit nur einem der Nachbarstaaten würde wenig nützen.

Die Internationale Afghanistan-Konferenz in Bonn formulierte sieben grundlegende Prinzipien für den politischen Friedensprozess und sein Ergebnis. Sie sind in Absatz 18 der Schlussfolgerungen (siehe Anhang) enthalten. Die ersten beiden Prinzipien sind prozedural, die vier folgenden sind Ergebnisbedingungen, und das siebte Prinzip betrifft die notwendige Unterstützung der Region. Der Friedensprozess muss (1) unter **afghanischer Führung** stehen und (2) **inklusiv** die legitimen Interessen aller Afghanen unabhängig von Geschlecht oder Status berücksichtigen. Die Friedenslösung muss beinhalten (3) die Bestätigung eines souveränen, stabilen und **geeinten Afghanistans**, (4) **Gewaltverzicht,** (5) den **Bruch mit dem internationalen Terrorismus** und (6) Respekt für die afghanische **Verfassung** einschließlich der darin verankerten Menschen- und Frauenrechte. Und (7) muss die **Region** den Friedensprozess und sein Ergebnis respektieren und unterstützen. Die Internationale Gemeinschaft sagte volle Unterstützung für ein Ergebnis zu, das diese Prinzipien einhält.

Die Konferenz bekräftigte den Willen zu einer engeren regionalen Zusammenarbeit. Die Schlussfolgerungen begrüßen das Ergebnis der Istanbul-Konferenz vom 2. November 2011. Dort wurden grundlegende Prinzipen gutnachbarschaftlicher Beziehungen in der Region – territoriale Integrität, Souveränität, Nichteinmischung, friedliche Absichten und Streitbeilegung – festgeschrieben und eine Folgekonferenz für Juni 2012 in Kabul vereinbart. Damit wurde in der Region erstmals ein umfassender und der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) nicht unähnlicher Prozess zur Förderung von Vertrauensbildung und Kooperation begonnen.

Die Absage Pakistans hat das Ergebnis der Konferenz nicht beeinträchtigt. Es ist bedauerlich, dass Pakistan in Bonn nicht selbst vertreten war. Die Konferenz hatte aber die

berechtigten Interessen Pakistans gleichsam mitgedacht und berücksichtigt. Die Schlussfolgerungen der Konferenz entsprechen zudem der im Vorfeld – auch mit Pakistan – abgestimmten Grundlinie. Nach einem ernsten Zwischenfall an der Grenze zu Afghanistan am 26. November 2011, bei dem 24 pakistanische Soldaten unbeabsichtigt getötet wurden, hatte die pakistanische Regierung ihre Teilnahme abgesagt. Die Bundesregierung hat ebenso wie Afghanistan, USA und NATO der pakistanischen Regierung auf höchster Ebene zum Tod der Soldaten kondoliert und eine gemeinsame Untersuchung angeboten.

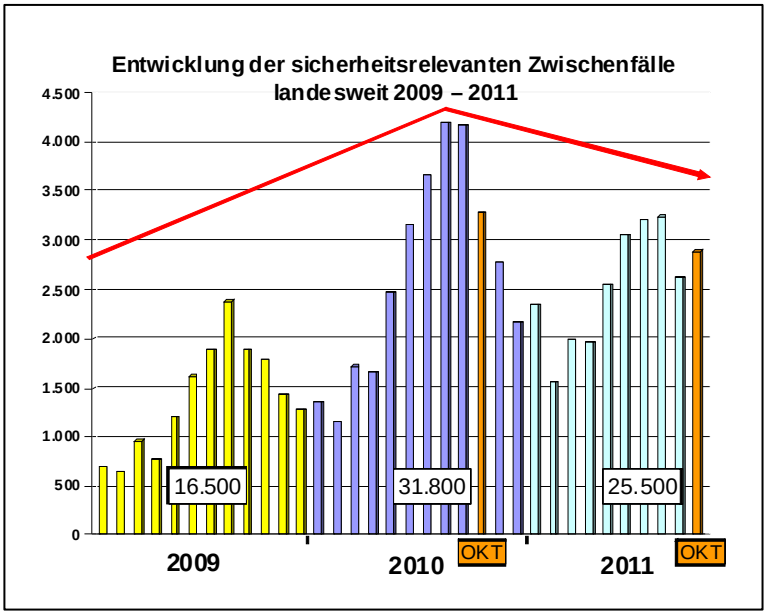
Die **zentrale Rolle der Vereinten Nationen** in Afghanistan fand in Bonn große Anerkennung und Unterstützung. Aufgaben und Mandat der Unterstützungsmission UNAMA sollen 2012 überprüft werden. Die Vereinten Nationen, das machte VN-Generalsekretär Ban Ki-Moon in Bonn deutlich, seien schon lange vor 2001 in Afghanistan tätig gewesen und bereit, ihre Arbeit dort bis weit nach 2014 fortzusetzen. Die herausragende Arbeit des Sonderbeauftragten des Generalsekretärs für Afghanistan, Staffan de Mistura, wurde in Bonn gewürdigt und der ehemalige slowakische Außenminister Jan Kubiš als sein Nachfolger begrüßt.

I. Sicherheit

Ziel der internationalen Gemeinschaft ist es, dass von Afghanistan keine Gefahr mehr ausgeht. Hier wurde viel erreicht: Terrorführer Osama bin Laden ist tot, Al-Qaida hat in Afghanistan keine Heimstatt mehr. Das militärische und zivile Engagement hat in den vergangenen zehn Jahren den Aufbau eines afghanischen Staats ermöglicht, der ab Ende 2014 selbst für seine Sicherheit sorgen soll. Diese Vorgabe von Präsident Karsai wurde im Juli 2010 in Kabul mit der internationalen Gemeinschaft vereinbart. Die afghanischen Sicherheitskräfte haben mit 305.600 Mann ihre Sollstärke fast erreicht[1]; sie sind zunehmend bereit, diese Verantwortung zu übernehmen. Die Transition hat 2011 begonnen; die Sicherheitslage stabilisiert sich, auch wenn spektakuläre Anschläge weiterhin nicht auszuschließen sind. Die internationale Sicherheits-Unterstützungstruppe ISAF hat 2011 nach zehn Jahren Einsatz ihren Zenit erreicht; ihre Aufgabe soll Ende 2014 erfüllt sein. Bis dahin werden die internationalen Kampftruppen – auch die der Bundeswehr – Afghanistan verlassen haben. Damit endet unsere Verantwortung aber nicht. Die deutschen und internationalen Anstrengungen und Opfer in Afghanistan wären vergebens gewesen, wenn wir Afghanistan jetzt im Stich ließen. Bei der Internationalen Afghanistan-Konferenz in Bonn hat die Internationale Gemeinschaft ein zunehmend ziviles langfristiges Engagement zugesagt, um die Stabilität Afghanistans – und damit auch unsere Sicherheit – auf Dauer zu sichern.

1. Sicherheitslage

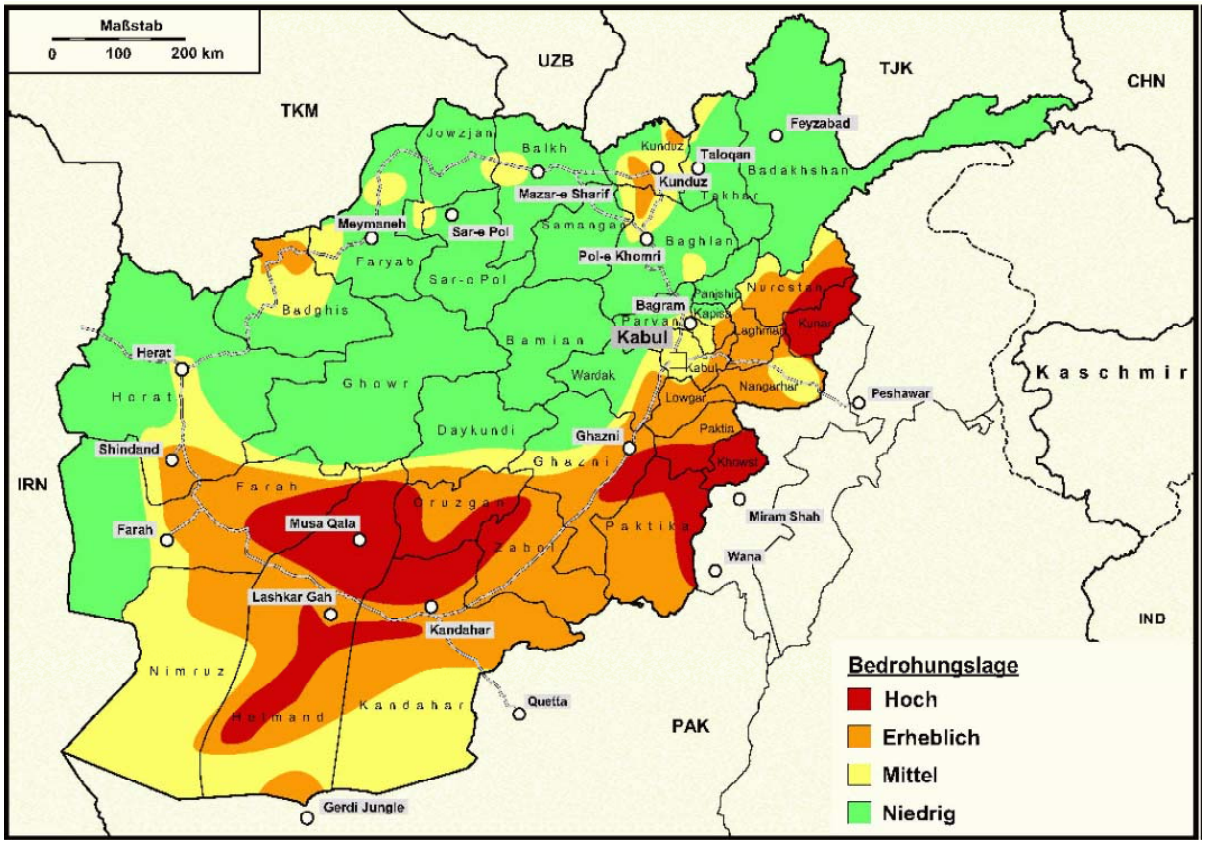
Die Sicherheitslage in großen Teilen Afghanistans stabilisiert sich zunehmend. Im Norden und Süden zeichnet sich eine Trendwende ab, die jedoch noch fragil ist. Nach einer stetigen Verschlechterung seit 2006 ging die Zahl der Angriffe und Gefechte im Jahr 2011 insgesamt zurück.[2] Dies ist das Ergebnis einer gemeinsamen Kraftanstrengung seit 2009, die den Aufwuchs der Internationalen Sicherheits- und Unterstützungstruppe ISAF, den Übergang zu einer vernetzten Strategie der Aufstandsbekämpfung und den Aufbau leistungsfähiger afghanischer Sicherheitskräfte umfasst. Insgesamt ist die Sicherheitslage in Afghanistan aber weiterhin angespannt; das Gewaltniveau ist nach wie vor sehr hoch. Die Aufstandsbewegung ist von Angriffen auf militärische Ziele verstärkt zu spektakulären und medienwirksamen Anschlägen auf Vertreter



[1] NTM-A Quartalsbericht, Stand Oktober 2011.
[2] Quartalsbericht des NATO Generalsekretärs, 27. November 2011.

der afghanischen Regierung und internationale Einrichtungen übergegangen. Auch ist die allgemeine Gewaltkriminalität angestiegen. Dies führt zu einer weiterhin hohen, teilweise sogar erhöhten Bedrohungswahrnehmung.

Die Zeichen einer allmählichen Stabilisierung größerer Teile des Landes seit 2010 verstetigen sich. Die Sicherheitslage in Afghanistan hat sich 2011 trotz wirkungsvoll inszenierter Angriffe regierungsfeindlicher Kräfte (RFK) insgesamt konsolidiert.[3] Der Trend einer sich von Jahr zu Jahr verschlechternden Sicherheitslage ist vorerst gebrochen; in einigen Regionen sind deutliche Erfolge bei der Eindämmung von Gewalt zu verzeichnen. Die afghanischen und internationalen Sicherheitskräfte haben über das Jahr 2011 hinweg die Initiative behalten. Angekündigte Offensiven der RFK blieben hinter dem bisherigen Ausmaß zurück. Die sicherheitsrelevanten Zwischenfälle (SRZ)[4] sind in diesem Jahr erstmals insgesamt zurückgegangen. In einigen Regionen – darunter Provinzen im Norden und im umkämpften Süden – konsolidiert sich die Lage, in anderen wird sie merklich besser.[5] Im Zeitraum Juni bis Oktober 2011 gingen die SRZ im Vergleich zum Vorjahreszeitraum um rund 20% zurück. Dieser Rückgang ist besonders bemerkenswert, da die internationalen Sicherheitskräfte mit



[3] Zur Unterscheidung der verschiedenen in Afghanistan aktiven militanten und terroristischen Gruppierungen vgl. auch den Fortschrittsbericht der Bundesregierung vom Dezember 2010, S. 16 ff.

[4] Als SRZ erfasst werden Angriffe mit Hand- und Panzerabwehrwaffen, Beschuss durch Mörser und Raketen, der Beschuss von Luftfahrzeugen, der Einsatz von Sprengvorrichtungen, Selbstmordanschläge, Überfälle auf Einrichtungen der afghanischen Regierung sowie der afghanischen und internationalen Sicherheitskräfte.

[5] Siehe **Grafik „Strategische Bewertung der Bedrohungslage Afghanistan“**, Quelle: Nationale zentrale Lagebearbeitung. Erläuterung: NIEDRIG: Obwohl die grundsätzliche Möglichkeit besteht, liegen keine Anzeichen für bevorstehende Angriffe vor. MITTEL: Allgemeine, nicht spezifizierte Anzeichen deuten auf möglicherweise bevorstehende Angriffe hin. ERHEBLICH: Mit Angriffen wird in naher Zukunft gerechnet. Keine Erkenntnisse zu konkreten Angriffszielen und -zeiträumen. HOCH: Angriffe gegen konkrete und spezifizierte Angriffsziele in definierten Angriffsräumen sind in einem bestimmten Zeitraum zu erwarten.

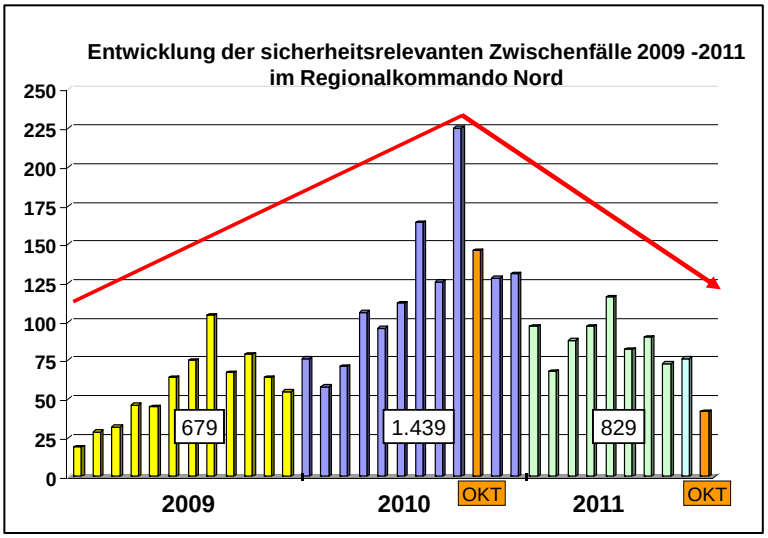
Wie misst man Sicherheit?

Bei der Beurteilung der Sicherheitslage kommt es sehr darauf an, was genau betrachtet wird. Während ISAF vor allem die Bedrohung durch Angriffe oder Anschläge der Insurgenz auf ANSF und ISAF beobachtet und statistisch erfasst, berücksichtigen andere Erhebungen wie etwa die der *United Nations Assistance Mission in Afghanistan* (UNAMA) auch die allgemein sehr hohe und 2011 weiter angestiegene Gewaltkriminalität. UNAMA verzeichnet daher einen Anstieg der Zwischenfälle um 39%. Die unterschiedlichen Einschätzungen sind ganz unterschiedlichen Methoden der Datenerhebung geschuldet. Natürlich stellt auch eine hohe Gewaltkriminalität eine erhebliche und tatsächliche Bedrohung gerade für die afghanische Zivilbevölkerung dar. Allerdings kann sie nicht durch eine internationale Militärpräsenz, sondern nur durch leistungsfähige und nach rechtsstaatlichen Grundsätzen handelnde afghanische Sicherheitskräfte und ein funktionierendes afghanisches Justizsystem wirksam bekämpft werden. Dies unterstreicht die Bedeutung der langfristigen internationalen Anstrengungen bei der Ausbildung im Sicherheitssektor. Die Transition wird davon aber nicht in Frage gestellt.

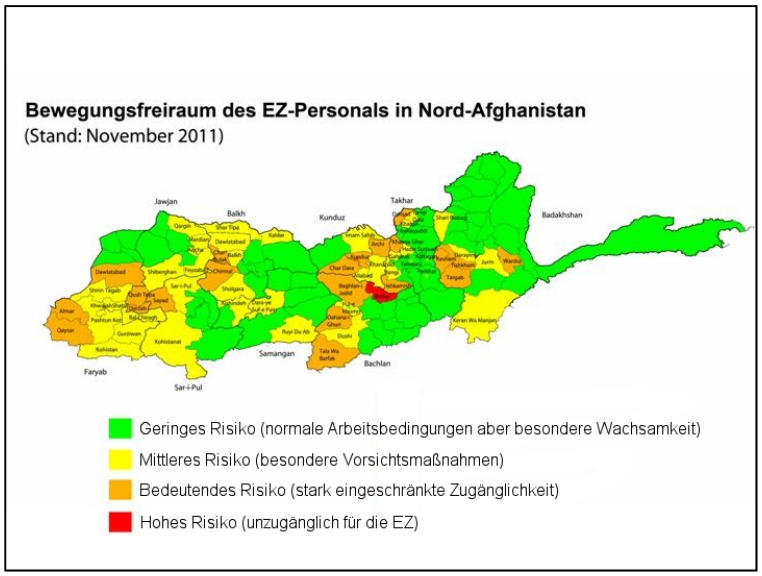
einer Stärke von 134.000 und die afghanischen Sicherheitskräfte (Afghan National Security Forces, ANSF) mit einem Aufwuchs auf 305.600 Mann (Oktober 2011) einen Höchststand erreichten. Sie operierten weiter in der Fläche, und rein statistisch wäre daher eine Zunahme von gewaltsamen Zwischenfällen zu erwarten gewesen. Die über die Jahre zu beobachtende Korrelation zwischen Truppenaufwuchs und einem Anstieg der Zwischenfälle ist damit durchbrochen.

Die Lage in Afghanistan ist aber noch fragil. Dies zeigt sich in einigen umkämpften Gebieten, in denen die SRZ derzeit noch zunehmen. Dazu zählt insbesondere das Regionalkommando (RC) Ost mit seiner Grenze zu den Stammesgebieten, den Federally Administered Tribal Areas (FATA), in Pakistan. Die regierungsfeindlichen Kräfte dort sehen sich zwar großem militärischen Operationsdruck gegenüber, stellen aber dennoch ein erhebliches bis hohes Bedrohungspotenzial dar. Auch in Zentral-Helmand und Kandahar bleibt die Bedrohung weiterhin hoch, ist durch die Sicherheitskräfte aber zunehmend beherrschbar. Im RC Nord gelang es der gemeinsamen Operationsführung von ISAF und ANSF, die RFK teilweise aus ihren bisherigen Einflussgebieten zu verdrängen. Aber noch sind die vorzuweisenden Erfolge nicht unumkehrbar. Es wird wesentlich darauf ankommen, dass die afghanische Regierung und ihre Sicherheitskräfte im Rahmen der Transition die bisher überwiegend internationalen Bemühungen um eine Stabilisierung des Landes unvermindert fortführen.

Die **Entwicklung der Sicherheitslage in Nordafghanistan**, mit dem unter deutscher Führung stehenden RC Nord ist grundsätzlich positiv. Allerdings gilt dies noch nicht überall. Nach einem signifikanten Anstieg der Gewalt in den Jahren 2009 und 2010 sind die SRZ im dritten Quartal 2011 im Vergleich zum Vorjahreszeitraum um etwa 50% zurückgegangen. Die Operationsführung von ANSF und ISAF in den **Regionen Kundus und Nord-Baghlan** hat die RFK weitgehend aus traditionellen Hochburgen wie den Distrikten Chahar Darah oder Imam Sahib verdrängt. Diese erfolgreiche gemeinsame Operationsführung von ANSF und ISAF im RC Nord wurde erst durch zusätzliche, 2010 bereitgestellte US-Hochwertfähigkeiten (insbesondere Hubschrauber für Kampf- und Medevac-Einsätze auch bei Nacht und schlechtem Wetter sowie Spezial- und Partneringkräfte) möglich. Damit wurden die Voraussetzungen für eine Stabilisierung dieser Räume geschaffen. Die dauerhafte Präsenz von ANSF und ISAF in der Fläche hat dazu beigetragen, dass zunehmend Vertrauen der Bevölkerung gewonnen, staatliche Strukturen gefestigt und ein verbessertes Sicherheitsumfeld für neue Wiederaufbauprojekte geschaffen werden konnte. Nordafghanistan verzeichnet weniger als 4% der landesweit registrierten Vorfälle und gilt unverändert als eine **vergleichsweise ruhige, wenn auch noch nicht stabile Region**.



Die fortbestehende Gefährdung durch regierungsfeindliche Kräfte auch im Norden hat allerdings Auswirkungen auf die zivile Aufbau- und Entwicklungsarbeit. Dies führt dazu, dass einige Distrikte für das **zivile Personal der internationalen Entwicklungszusammenarbeit** schwer oder gar nicht zugänglich sind, so etwa in einzelnen Gegenden des Distrikts Chahar Darah in der Provinz Kundus.[6] Vorhaben des zivilen Aufbaus können dort nicht oder nur unter erheblich erschwerten Bedingungen umgesetzt werden. Das Sicherheitssystem der deutsch-afghanischen Entwicklungszusammenarbeit (insbesondere das Risk Management Office, RMO) stellt sicher, dass die zivilen Organisationen auf positive wie negative Lageveränderungen zeitnah und sachgerecht reagieren können. Ziel ist es, einen möglichst großen Bewegungsfreiraum und die Arbeitsfähigkeit des zivilen Personals aufrecht zu halten und die unvermeidlichen Risiken für entsandte wie afghanische Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf ein verantwortbares Maß zu begrenzen. Die afghanische Bevölkerung empfindet die Sicherheitslage je nach Region sehr unterschiedlich. In Nordafghanistan fühlen sich die Menschen im Vergleich zu anderen Landesteilen am wenigsten bedroht; nur in Zentralafghanistan wird die Sicherheitslage als noch besser beurteilt. Im Landesdurchschnitt nimmt die **wahrgenommene Bedrohung** in den letzten Jahren dennoch leicht zu.[7] Dies ist nicht nur auf die Aktivitäten der Aufstandsbewegung zurückzuführen, sondern auch auf die Verbreitung bewaffneter krimineller Gruppen und irregulärer bewaffneter Kräfte.



Die Zahl der zivilen Opfer hat 2011 zugenommen. Diese besorgniserregende Entwicklung ist nach Angaben der United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA) jedoch nicht auf militärische Operationen afghanischer oder internationaler Streitkräfte zurückzuführen. Tatsächlich hat eine Anpassung der ISAF-Einsatzregeln und -befehle zu einem Rückgang dieser Fälle geführt. Die weitaus meisten (etwa 80%) zivilen Opfer sind auf Anschläge regierungsfeindlicher Kräfte und den vermehrten Einsatz von behelfsmäßigen Sprengsätzen (Improvised Explosive Devices, IED) zurückzuführen.[8]

[6] Siehe Grafik, Quelle: BMZ.
[7] The Asia Foundation: Afghanistan in 2011: A Survey of the Afghan People, Nov. 2011, S. 27 ff.
[8] Report of the Secretary General on the situation in Afghanistan, 21.09.2011, http://unama.unmissions.org.

Angriffe gegen Vertreter der afghanischen Regierung und internationaler Einrichtungen haben für die Wahrnehmung der Sicherheitslage im Jahr 2011 eine größere Rolle gespielt als 2010. Die Ziele sind sichtbarer und die Vorgehensweise rücksichtsloser geworden als früher, der Einsatz von Selbstmordattentätern erfolgte zielgerichteter und teilweise unter bewusster Inkaufnahme von zahlreichen Toten und Verletzten unter der zivilen Bevölkerung. Die Ziele waren oft hochrangige afghanische Amts- und Würdenträger oder internationale Einrichtungen, was zu einem erhöhten medialen Interesse in Afghanistan wie in der Welt führte. Diese Anschläge haben die Wahrnehmung der Lage in Afghanistan 2011 geprägt, auch wenn die Zahl der Angriffe zurückgegangen ist.

Beseitigung von Minen und Kampfmitteln

Die Bundesregierung unterstützt das humanitäre Minen- und Kampfmittelräumen in Afghanistan seit 1995 und hat dafür bisher € 58 Mio. aufgewendet. 2008 war eine Fläche von 1.126 qkm durch Minen oder nicht explodierte Kampfmittel kontaminiert. Seither konnten 498,95 qkm geräumt werden (das ist etwas weniger als die Fläche der Stadt Köln); der deutsche Anteil daran beträgt 63,34 qkm. Nach Angaben des "Landmine Monitor" vom April 2011 ist weiterhin eine Fläche von 627 qkm mit Kampfmitteln kontaminiert. Die Bundesregierung wird ihr Engagement im Bereich humanitäre Minen- und Kampfmittelräumung daher weiter fortsetzen.

Am 1. April 2011 wurde das **UNAMA-Büro in Masar-e Scharif** aus einer Demonstration heraus erstürmt; sieben Mitarbeiter der Vereinten Nationen wurden getötet. Bei Selbstmordanschlägen in Kundus kamen der Polizeichef, Provinzvertreter und viele afghanische Zivilisten ums Leben. Bei einem **Sprengstoffanschlag in Taloqan** am 28. Mai 2011 wurde der afghanische Polizeikommandeur für die Nordregion, **General Daud Daud**, ermordet. Diesem Anschlag fielen auch zwei Soldaten der Bundeswehr sowie der Polizeichef der Provinz Takhar zum Opfer. Der Kommandeur des RC Nord wurde dabei verwundet. Am 28. Juni war das **Hotel Intercontinental in Kabul** Ziel eines Anschlags. In Kandahar wurden am 12. Juli der einflussreiche Provinzratsvorsitzende **Ahmad Wali Karsai**, ein Halbbruder des afghanischen Staatspräsidenten, und am 27. Juli Bürgermeister Ghulam Haider Hamidi bei Anschlägen getötet. Kabul wurde mehrfach durch komplexe Angriffe erschüttert; am 19. August gegen das **British Council** und am 13./14. September gegen die **US-Botschaft, das ISAF-HQ** und afghanische Sicherheitsbehörden. Am 20. September wurde der Vorsitzende des afghanischen Hohen Friedensrates und ehemalige afghanische Präsident **Professor Burhanuddin Rabbani** von einem Attentäter mit einem Sprengsatz ermordet.

Diese Anschläge haben neben dem Verlust an Menschenleben mehrere negative Wirkungen:

- In Afghanistan und in der internationalen Gemeinschaft **überschatten diese Anschläge die Erfolge** bei der Stabilisierung und verunsichern die Bevölkerung.
- Die empfundene persönliche Gefährdung von Vertretern des afghanischen Staats oder internationaler Institutionen führt zu **eingeschränkter Handlungsbereitschaft**.
- Attentate auf Repräsentanten der mit Versöhnung und Reintegration beauftragten Einrichtungen stellen einen politischen **Angriff auf den Friedensprozess** dar.

Eine **neue Art der Gewalt** in Afghanistan wurde am 6. Dezember 2011 mit Anschlägen gegen wichtige schiitische Heiligtümer in Kabul und Masar-e Scharif erreicht. Selbstmordattentäter in Kabul und ein IED-Anschlag in Masar-e Scharif töteten dabei über 60 Menschen und verletzten mehr als 200. Gezielte Angriffe auf einzelne islamische Glaubensrichtungen gab es in Afghanistan bisher nicht. Eine pakistanische Terrorgruppe bekannte sich zu den Anschlägen. Die Taliban als größte Gruppe der regierungsfeindlichen Kräfte verurteilten die Tat scharf.

Schutzkräfte und Milizen außerhalb der ANP

Zum Schutz von Schlüsselinfrastruktur und öffentlichen wie privaten Einrichtungen soll die *Afghan Public Protection Force* (APPF) die Funktion privater Sicherheitsfirmen ersetzen.
Die *Afghan Local Police* (ALP) besteht aus lokal rekrutierten, unter staatlicher afghanischer und US-Aufsicht stehenden örtlichen Kräften. In der Provinz Kundus hat der Einsatz von ALP die Umfeldstabilisierung in Einzelfällen erleichtert.
Um kritische Infrastruktur, insbesondere Brücken, Straßen und Dämme, gegen Angriffe regierungsfeindlicher Kräfte zu schützen, wurde das US-finanzierte *Critical Infrastructure Programme* (CIP) aufgelegt. Die CIP-Kräfte unterstehen dem Distriktpolizeichef, erhalten keine Ausbildung, tragen keine Uniform und bringen eigene Waffen mit. APPF, ALP und CIP sind nicht im Stellenplan der afghanischen Regierung aufgeführt *(vgl. Bundestagsdrucksache 17/* 8039*)*.

Die Einrichtung quasi-polizeilicher Einheiten außerhalb der ANP mit dem Ziel der Verbesserung der Sicherheitslage ist aus Sicht der Bundesregierung nicht zielführend. Entscheidend ist, dass alle Kräfte einer eindeutigen staatlichen Kontrolle unterliegen, um das staatliche Gewaltmonopol zu gewährleisten. Hierzu wirkt die Bundesregierung mit den internationalen Partnern in geeigneter Form auf die afghanische Regierung ein.
Neben diesen quasi-polizeilichen Einheiten besteht eine Vielzahl von Milizen, die von örtlichen Machthabern oder auch von Geschäftsleuten bezahlt werden und sich teilweise loyal gegenüber der Zentralregierung verhalten. Der Umgang mit Milizen durch das deutsche Einsatzkontingent ISAF wurde mit Weisung des Bundesministeriums der Verteidigung vom 17. Februar 2010 geregelt. Eine Einbindung der Milizen in die eigene Operationsführung ist nicht vorgesehen. Es findet keine Unterstützung der Milizen durch deutsche Polizeiausbilder statt. *(vgl. Bundestagsdrucksache 17/2878)*

Die Einstellung der Gewalt durch regierungsfeindliche Kräfte ist 2012 kaum zu erwarten. Mit Angriffen auf Persönlichkeiten und Einrichtungen des öffentlichen Lebens erreichen sie häufig ihr Ziel, die afghanische Bevölkerung einzuschüchtern. Daher werden diese Angriffe nicht aufhören. Die Fähigkeit der RFK zu solchen Anschlägen konnte trotz erheblicher Fahndungserfolge und Beschlagnahmung von Waffen und Sprengstoff offenbar nicht im selben Maße eingeschränkt werden wie die militärische Bewegungsfreiheit der Insurgenz. Rückzugsräume und Nachschublinien im Nachbarland Pakistan werden trotz pakistanischer Militäroperationen im Grenzgebiet zu Afghanistan weiter genutzt. Es ist auch nicht zu erwarten, dass die Aufstandsbewegung die Zeit bis zum vollständigen Abzug der ISAF bis Ende 2014 einfach aussitzen wird. Sie will ihre Einflussbereiche durch die Etablierung staatlicher afghanischer Strukturen nicht verlieren und wird versuchen, sich als Alternative zur legitimen afghanischen Regierung zu präsentieren.

Absicht der regierungsfeindlichen Kräfte für das kommende Jahr 2012 wird es nach Einschätzung von ISAF weiterhin sein, eine wirksame Präsenz der afghanischen Sicherheitskräfte (ANSF) in der Fläche zu verhindern, verloren gegangene Einflussgebiete zurück zu gewinnen und die Etablierung staatlicher Strukturen und Reintegrationsbemühungen zu vereiteln. Damit soll das Bild vermittelt werden, dass die afghanische Regierung nicht in der Lage sei, im eigenen Land für Sicherheit und Ordnung zu sorgen. Mit Unterstützung durch ISAF waren die ANSF im Jahr 2011 jedoch durchaus in der Lage, auch schwierige Situationen professionell zu bereinigen.

Neben einem **beeindruckenden Aufwuchs eigener afghanischer Fähigkeiten** hat auch die Counter-Insurgency-Doktrin (COIN) der ISAF mit den Anteilen Partnering, Spezialkräfte-Operationen gegen regierungsfeindliches Führungspersonal, Schutz der Bevölkerung, Halten von gewonnenen Räumen und Wiedereingliederung von aufständischen Kämpfern zur Stabilisierung beigetragen. Angesichts des unverändert hohen Bedrohungspotentials können nur anhaltend hoher militärischer Druck, die Präsenz durchhaltefähiger und kompetenter Sicherheitskräfte in der Fläche sowie der Aufbau funktionierender afghanischer Sicherheits- und Verwaltungsstruktu-

ren die Stabilisierung der Lage verstetigen. Dabei werden die von der internationalen Schutztruppe ISAF wahrgenommenen Aufgaben in der Transitionsphase bis Ende 2014 zunehmend in afghanische Verantwortung übergehen.

Sicherheit wird nicht nur durch Sicherheitskräfte erzeugt. Die Fortschritte im Aufbau von Polizei und Armee müssen auch durch Verbesserungen der Regierungsführung sowie durch Fortführung der positiven wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungen untermauert werden, um die Nachhaltigkeit der Stabilisierung zu gewährleisten. Der Schlüssel zum Erfolg bleibt das Engagement und die eigene Verantwortlichkeit der afghanischen Bevölkerung und Regierung. Dieser allgemeine Staatsaufbau muss aber ergänzt werden durch den 2010 eingeleiteten politischen Prozess von Ausgleich, Versöhnung und Reintegration, der an der Wurzel der Konflikte ansetzt. Dieser Prozess soll dem bewaffneten Aufstand im Rahmen der afghanischen Verfassung eine politische Perspektive bieten, wenn dieser bereit ist, sich von Gewalt und Terror zu lösen. Ein auf Dauer tragfähiges Fundament für die Entwicklung eines stabilen und friedlichen Afghanistan erfordert beides: funktionierende staatliche Strukturen und einen gesellschaftlichen Konsens.

2. Afghanische Sicherheitskräfte

Der Aufbau der afghanischen Sicherheitskräfte verläuft weiter erfolgreich und planmäßig. Sie erreichten im Oktober 2011 eine Personalstärke von 305.600 und sind auf gutem Weg, die nötige Stabilität für Aufbau und Entwicklung in Afghanistan zu schaffen. Die Erfahrungen zeigen, dass es langfristig nur mit afghanischen Strukturen gelingen kann, nachhaltig und dauerhaft ein sicheres Umfeld in Afghanistan zu schaffen. Der internationale Beitrag kann dabei Rahmenbedingungen setzen und Starthilfe leisten, um so die Voraussetzungen für die Verantwortungsübernahme durch die afghanische Regierung zu schaffen. Erklärtes Ziel der internationalen Gemeinschaft und der afghanischen Regierung ist es, dass Afghanistan bis Ende 2014 selbst in der Lage ist, für seine Sicherheit zu sorgen.

Die Internationale Gemeinschaft hat zu diesem Zweck den Aufbau der afghanischen Sicherheitskräfte 2011 verstärkt vorangetrieben. Genauso wichtig ist die Fortentwicklung der schon bestehenden Strukturen und die Förderung der afghanischen Eigenverantwortung und Eigenständigkeit. Der Aufwuchs der afghanischen Polizei und Armee auf eine angemessene Sollstärke **muss jedoch dauerhaft finanzierbar sein**, um die Nachhaltigkeit der geschaffenen Strukturen zu sichern. Dies wird für die Internationale Gemeinschaft wie für Afghanistan absehbar eine große Herausforderung.

Die geplante Sollstärke der afghanischen Sicherheitskräfte (ANSF) wird 2012 erreicht. Das Security Standing Committee (SSC) des zur Koordinierung der Geber und der afghanischen Regierung eingerichteten Joint Coordination and Monitoring Board (JCMB) beschloss im Juni 2011 den Aufwuchs der Sicherheitskräfte auf insgesamt 352.000 bis Oktober 2012. Die Zielgröße der Afghan National Army (ANA) beträgt 195.000, die der Afghan National Police (ANP) 157.000. In der gemeinsamen Bewertung der afghanischen Regierung und der internationalen Gemeinschaft wird Afghanistan damit über ausreichend Sicherheitskräfte verfügen, um die Sicherheitsverantwortung im Land eigenständig wahrzunehmen. Dies darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass der rein zahlenmäßige Aufwuchs an Kräften nicht ausreichen wird, um den derzeitigen und absehbaren Herausforderungen gerecht zu werden.

Für die **afghanische Armee** bedeutet dies, dass die Qualität der Kräfte bezüglich Führung, Ausbildung, Ausstattung und Einsatzwert zunehmend an Bedeutung gewinnt. Der Fokus der internationalen Gemeinschaft wird sich daher zunehmend vom quantitativen Aspekt hin zur **Qualitätssteigerung** verlagern müssen. Es ist notwendig, die afghanischen Streitkräfte über die schon bestehenden, in erster Linie infanteristischen Fähigkeiten hinaus mit höherwertigen Fähigkeiten insbesondere der Führung, Einsatz- und Kampfunterstützung auszustatten und das Personal besser zu qualifizieren. NATO und ISAF haben dies erkannt und mit der konsequenten Umsetzung begonnen. Das beginnt beim Lesen und Schreiben: Mit einer Alphabetisierungsrate von rund 50% liegen die ANSF schon heute deutlich über den Landesdurchschnitt von 26%.[9]

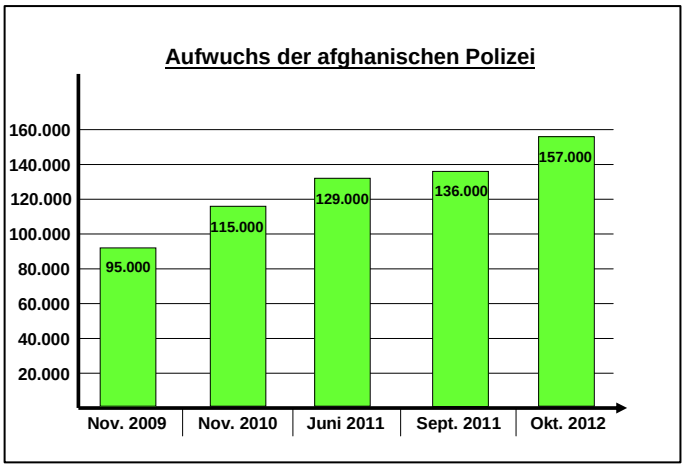
Ein Beispiel für das sich wandelnde Fähigkeitsprofil der afghanischen Streitkräfte und die damit verbundenen Herausforderungen für die Internationale Gemeinschaft ist der Aufbau der afghanischen Luftwaffe (Afghan National Army Air Force, ANAAF). Funktionsfähige Luftstreitkräfte sind eine **Voraussetzung für die eigenständige Operationsführung** der afghanischen Streitkräfte. Die logistische Unterstützungsleistung durch Luftstreitkräfte für den afghanischen Staat, bei Kampfeinsätzen wie im Katastrophenfall, wurde bisher in erster Linie durch internationale Kräfte der ISAF wahrgenommen. Dabei war absehbar, dass diese Aufgabe mittel- bis langfristig in afghanische Verantwortung zu überführen ist. Um dies zu gewährleisten, wird die afghanische Luftwaffe personell und materiell aufgebaut, ausgebildet und in die Operationsführung integriert. Dies geschieht mit Luftfahrzeugtypen, die für die Region geeignet und durch Afghanistan langfristig selbst zu unterhalten sind. Eine der zentralen Herausforderungen ist dabei, kein bloßes Abbild einer westlichen Luftstreitkraft zu schaffen, sondern ein den regionalen Anforderungen und Möglichkeiten angemessenen Ansatz zu wählen und gemeinsam mit den Afghanen zu verwirklichen. Die afghanische Luftwaffe verfügt zurzeit über rund 51 Flugzeuge und Hubschrauber, ein weiterer Aufwuchs um 38 Flugzeuge und Hubschrauber ist geplant.

Deutschland konzentriert sich bei seiner Unterstützung für die ANA auf das im Norden stationierte **209. ANA Korps**, die **Pionierschule in Masar-e Scharif** und die **Logistikschule in Kabul**. Der Aufwuchs des 209. ANA Korps im Verantwortungsbereich des deutsch geführten Regionalkommandos Nord wird 2012 wie geplant fortgesetzt. Von den 29 Verbänden des 209. ANA Korps sind 20 Verbände bereits aufgestellt. Sechs weitere Verbände folgen 2012 und die Aufstellung der restlichen drei Verbände ist für 2013 geplant. In der nationalen Bewertung sind rund 80% der bereits aufgestellten Verbände dieses Korps schon jetzt in der Lage, selbstständig oder mit Unterstützung durch ISAF-Mentoren ihre Operationen durchzuführen. 2011 wurde der erste afghanische Verband im 209. ANA Korps durch ISAF zur eigenständigen Operationsführung zertifiziert. Insbesondere im Bereich der Qualifikation und Qualität der Offiziere und Unteroffiziere bedarf es trotz aller bereits erzielter Fortschritte noch weiterer Anstrengungen der internationalen Gemeinschaft.

Auch beim **Polizeiaufbau** bleibt das Ziel des internationalen Engagements die Schaffung von Strukturen, die Afghanistan bis Ende 2014 in die Lage versetzen sollen, die Sicherheitsverantwortung im gesamten Land zu übernehmen. Deutschland beteiligte sich daran auch 2011 mit bis zu 200 Polizeibeamten im Rahmen des bilateralen Polizeiprojekts (German Police Project Team, GPPT), mit bis zu 60 Polizeiexperten an EUPOL Afghanistan sowie nicht

[9] Rund 134.000 Angehörige der ANSF haben am Alphabetisierungsprogramm teilgenommen, rund 116.000 haben dies erfolgreich abgeschlossen. Etwa 100.000 Angehörige der ANSF befinden sich zurzeit in einem Alphabetisierungsprogramm. An bilateralen deutschen Kursen haben bisher 8.300 Polizisten teilgenommen.

zuletzt durch die Bereitstellung von Mitteln in Höhe von € **77 Mio.** (2011) für Aus- und Fortbildungsmaßnahmen, Ausstattungshilfe, Infrastrukturprojekte sowie zur Unterstützung des von den Vereinten Nationen verwalteten Law and Order Trust Fund (LOTFA), über den die Gehaltszahlungen der afghanischen Polizisten geleistet werden.



Das Zwischenziel von 134.000 Polizisten wurde im Oktober 2011 erreicht. Die Zielgröße von 157.000 Polizisten wird voraussichtlich bis Oktober 2012 erreicht werden. Durch das 2010 eingeführte finanzielle Anreizprogramm konnte sowohl die Abgangsrate[10] verringert als auch die Zahl der Bewerber erhöht werden.

Deutschland setzt sich konsequent für eine zivil ausgerichtete afghanische Polizei ein und unterstützt daher auch nur Einheiten der ANP, die polizeiliche Aufgaben wahrnehmen. Auch die Verlängerung der Grundausbildung von sechs auf acht Wochen seit Oktober 2011 trägt zu diesem Ziel bei. Hierfür konzipierte GPPT maßgeblich die für ganz Afghanistan verbindlichen Lehrpläne mit mehr zivilpolizeilichen und rechtsstaatlichen Elementen. Zusätzlich bietet Deutschland in Nordafghanistan Fortbildungsmaßnahmen zu bürgernaher Polizeiarbeit („*Community Policing*“) an, in deren Rahmen sowohl Polizisten fortgebildet als auch Vertreterinnen und Vertreter der lokalen Bevölkerung über Rechte und Pflichten der Polizei unterrichtet werden. Die afghanische Polizei wurde durch verstärkte Ausbildung, durch Mentoring der Führungskräfte und durch **institutionelle Reformen** weiter professionalisiert. Zur Steigerung der Qualität der Ausbildung wurde das *Professional Development Board* (PDB) und zur Verbesserung der Verwaltung die Arbeitsgruppe *Institutional and Police Policy Development* (IPPD) eingerichtet. Die jährlich von der Asia Foundation durchgeführten Umfragen in Afghanistan zeigen, dass in der afghanischen Polizei nach wie vor deutliche Defizite an Professionalität, Ausbildungsstand und Selbständigkeit gesehen werden. Gleichzeitig wird die Leistung der Polizei als zunehmend besser empfunden.

Die Niederlande betreiben seit Sommer 2011 eine eigene Polizeimission im deutschen Verantwortungsbereich im Norden Afghanistans.[11] In enger Zusammenarbeit mit dem bilateralen deutschen Projekt beteiligen sie sich unter anderem an den Ausbildungsmaßnahmen im Polizeitrainingszentrum in Kundus. Darüber hinaus sind die Niederlande bei EUPOL Afghanistan auch im Bereich der Rechtsstaatsmission aktiv. Zur Umsetzung der niederländischen Mission wurde eine Reihe von Vereinbarungen mit Deutschland getroffen, etwa zur Beteiligung der Niederlande an den deutschen Projekten zur Alphabetisierung und Rechtsstaatlichkeit. Die Zusammenarbeit mit der niederländischen Polizeimission ist hervorragend.

Im Januar 2011 wurde das deutsche **Polizeitrainingszentrum Kabul** in Betrieb genommen, in dem Polizeiausbilder ausgebildet werden (Train-the-Trainer). Damit wurden Voraussetzungen dafür geschaffen, auch den Ausbildungsbetrieb schrittweise in afghanische Hände zu übergeben. Das GPPT schlug hierfür ein Curriculum vor, das vom afghanischen Innenministe-

[10] Die Abgangsrate lag 2011 bei 1,3% monatlich. Sie beziffert den Anteil der Polizisten, die durch Kündigung, Entlassung, Krankheit oder Todesfall vor Ablauf ihres Vertrags von der Gehaltsliste gestrichen werden.
[11] Regionale Schwerpunkte der niederländischen Mission sind Kundus, Masar-e Scharif und Kabul.

rium als verbindlicher Lehrplan übernommen wurde und landesweit eingesetzt wird. Bis Ende 2012 sollen bis zu 1.200 afghanische Trainer ausgebildet werden, die nicht nur in den deutschen Trainingszentren im Norden, sondern landesweit eingesetzt werden können.

Das öffentliche Ansehen der afghanischen Polizei 2007-2011	**Zustimmung (in %) (stimme sehr zu & stimme eher zu)**				
	2007	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**
Die ANP ist ehrlich und fair zu den Afghanen.	**86**	**80**	**83**	**84**	**85**
Die ANP ist unprofessionell und schlecht ausgebildet.	**65**	**60**	**58**	**58**	**56**
Die ANP benötigt die Unterstützung ausländischer Truppen und ist nicht alleine handlungsfähig.	**77**	**69**	**70**	**69**	**65**
Die ANP hilft, die Sicherheitslage zu verbessern.	**86**	**80**	**82**	**77**	**82**
Die ANP ist effizient darin, Straftäter festzunehmen, so dass sie vor Gericht gestellt werden können.	**-**	**73**	**71**	**70**	**75**

Öffentliche Zustimmungsraten zur afghanischen Polizei 2007-2011.[12]

Der **Mangel an Unteroffizieren** in der Polizei (entspricht etwa dem mittleren Dienst) wird derzeit durch den Einsatz von Polizisten des einfachen oder gehobenen Dienst überbrückt. Mit der Fertigstellung der ersten Teile der Außenstelle der Polizeiakademie in Masar-e Scharif und Aufnahme des Lehrbetriebs für die Unteroffiziersausbildung im November 2011 soll diesem Mangel nun begegnet werden. Die vollständige Inbetriebnahme mit einer Kapazität von 600 Ausbildungsplätzen ist bis Sommer 2012 vorgesehen.[13]

Deutschland bietet allen Polizisten der regulären Schutz- und Streifenpolizei (Afghan Uniformed Police, AUP) in Nordafghanistan sechsmonatige Grundkurse und dreimonatige Aufbaukurse zur **Alphabetisierung** an. Das seit 2009 laufende Programm wurde 2011 nochmals ausgedehnt und wird jetzt in Nordafghanistan flächendeckend umgesetzt. Insgesamt haben bisher etwa 8.300[14] Polizisten an den Langzeitkursen teilgenommen. Die Niederlande unterstützen dieses Projekt finanziell in den städtischen Distrikten von Kundus.

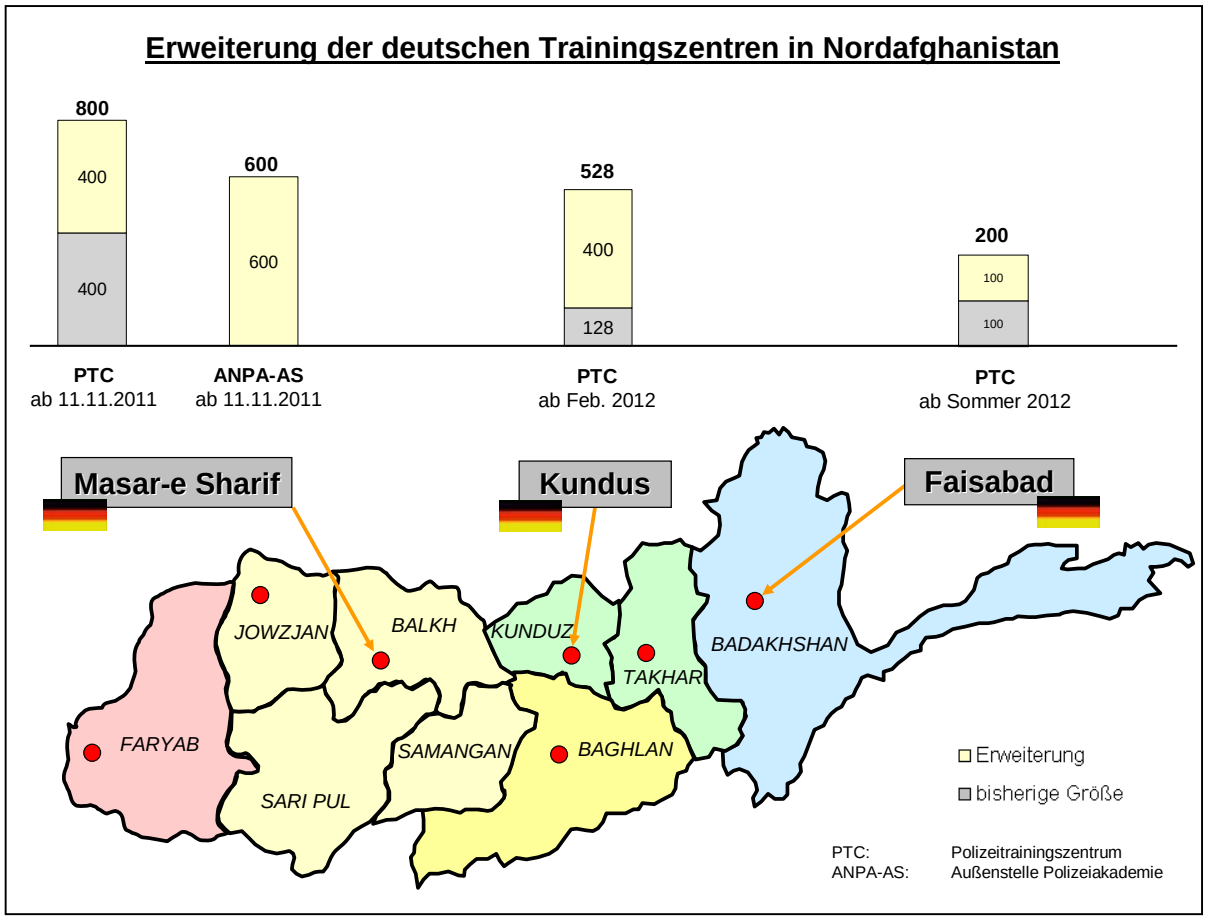
Das Focused District Development (FDD) Programm wurde zwischen 2009 und 2011 in insgesamt 20 Distrikten und Stadtbezirken der Provinzen Badakhshan und Balkh durch GPPT unter Beteiligung von bis zu 45 Feldjägern sowie weiteren unterstützenden Kräften der Bundeswehr zur Qualifizierung und Ausrüstung der afghanischen Distriktpolizisten durchgeführt. Es wird flankiert vom Rechtsstaatlichkeitsprogramm („Rule of Law“) der deutsch-afghanischen Entwicklungszusammenarbeit. Die letzten noch laufenden Zyklen werden bis Februar 2012 abgeschlossen. Die frei werdenden deutschen Polizeitrainer werden dann für die Ausbildung in den erweiterten deutschen Trainingszentren in Nordafghanistan eingesetzt.

Die bereits seit 2010 andauernden **Erweiterungsmaßnahmen** der deutschen Trainingszentren in Kundus, Faisabad und Masar-e Scharif werden voraussichtlich im Laufe des ersten Halbjahres 2012 abgeschlossen und die Kapazität von 600 auf ca. 1.500 Ausbildungsplätze

[12] The Asia Foundation 2011, S. 40 (übersetzt und reproduziert).
[13] Baumaßnahmen werden durch die Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit – Project Implementation Unit im Auftrag der Bundesregierung umgesetzt.
[14] Stand Ende Oktober 2011, Teilnahme mindestens vier Monate. Die Kurse werden durch die Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit – Project Implementation Unit im Auftrag der Bundesregierung durchgeführt.

erhöhen. Die Erweiterung des Trainingszentrums in Masar-e Scharif mit 400 zusätzlichen Ausbildungsplätzen wurde bereits im November 2011 in Betrieb genommen. Alle deutschen Ausbildungseinrichtungen verfügen über eine den örtlichen Gegebenheiten angepasste und einfach zu wartende Bauweise. Durch die Ausbildung des notwendigen afghanischen Fach- und Unterstützungspersonals zum Betrieb und Instandhaltung der Einrichtungen wird die Übergabe der Trainingszentren schrittweise vorbereitet.[15]

Neben dem Ausbau der Ausbildungsinfrastruktur wurde auch 2011 wieder eine Reihe weiterer **Infrastrukturmaßnahmen für den Polizeidienst** mit deutscher Unterstützung abgeschlossen. Die größte abgeschlossene Maßnahme ist der Neubau und die Ausstattung der im Juli 2011 übergebenen Dienststelle der Grenzpolizei am internationalen Flughafen in Kabul. Darüber hinaus wurden Polizeihauptquartiere in nordafghanischen Distrikten neu gebaut oder instandgesetzt und eine Reihe von Checkpoints errichtet. Die deutsche Unterstützung bei der grenzpolizeilichen Aufgabenwahrnehmung der Afghan National Police (ANP) wurde durch eine **Patenschaft zwischen den Flughäfen Kabul und Köln/Bonn** erweitert und vertieft. Dadurch soll die Professionalität der am Flughafen Kabul eingesetzten afghanischen Polizisten weiter gesteigert werden.



Die **europäische Polizeimission** EUPOL Afghanistan begleitet seit Mitte 2007 maßgeblich den Polizei- und Justizaufbau in Afghanistan. Der Rat für Außenbeziehungen der Europäischen Union hat am 14. November 2011 die Grundsatzentscheidung getroffen, die Mission über ihren derzeitigen Mandatszeitraum Mai 2013 – im Einklang mit der Transition – bis Ende

[15] Die Ausbildung des technischen Personals erfolgt durch die Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit – Project Implementation Unit im Auftrag der Bundesregierung.

2014 zu verlängern. Gleichzeitig hat der Rat die Absicht bekundet, dass die Europäische Union sich auch nach 2014 in Afghanistan im Sicherheitssektor betätigen werde. Es besteht die Absicht, die Mission im Zuge der für Sommer 2012 angesetzten **strategischen Revision** geografisch neu auszurichten und auf drei thematische Schwerpunkte zu konzentrieren: institutionelle Reform des Innenministeriums, Professionalisierung der ANP und Verknüpfung der Polizei- und Justizreform. So hat EUPOL bereits das Programm zur verstärkten Zusammenarbeit zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft wieter ausgedehnt. In diesem Zusammenhang besteht die Absicht, das Projektbudget zu erhöhen. Zusätzlich zum Senior Staff College, das auch vom GPPT maßgeblich personell, konzeptionell sowie logistisch begleitet wird, sollen die Fakultät für Kriminalpolizei an der Polizeiakademie in Kabul sowie neue Trainingszentren in den Provinzhauptstädten Bamian und Chagcharan weitere Leuchtturmprojekte von EUPOL Afghanistan werden.

Schwerpunkte der deutschen Polizeiausbildung 2011

- **Fokussierung auf Trainerausbildung**
- **Konzentration auf Aus- und Fortbildung afghanischer Führungskräfte**
- **Eröffnung Ausbilderzentrum in Kabul und Beginn der Trainerausbildung für den landesweiten Einsatz**
- **Begleitung und Beratung afghanischer Trainer an Trainingszentren und Polizeiakademie**
- **Inbetriebnahme der Polizeiakademie-Außenstelle in Masar-e Scharif**
- **Erweiterungsmaßnahmen der Trainingszentren (Fertigstellung: Masar-e Scharif November 2011, Kundus Februar 2012, Faisabad Sommer 2012)**
- **Start des Maintenance-Konzepts an allen deutschen Trainingseinrichtungen**
- **Alphabetisierungskurse parallel zur achtwöchigen Basisausbildung**
- **Ausdehnung langfristiger Alphabetisierungskurse (6+3 Monate) auf alle Distrikte in Nordafghanistan**
- **Erarbeitung einheitlicher Curricula für Ausbildungen aller Laufbahnen**
- **Fortbildung der Distriktpolizeichefs in Operationsführung in komplexen Einsatzsituationen**
- **Stärkung der Zusammenarbeit der Polizei und Staatsanwaltschaft (EUPOL und BMZ Rechtsstaatlichkeitsprogramm)**

Grundvoraussetzung der Funktionstüchtigkeit afghanischer Sicherheitskräfte ist deren zuverlässige Bezahlung. Obwohl bereits jetzt ein erheblicher und über die letzten Jahre deutlich gesteigerter Anteil der afghanischen Staatseinnahmen in die Finanzierung der Sicherheitskräfte fließt, konnte sich die afghanische Regierung 2011 nur zu rund 3% an den Gesamtkosten der Polizeigehälter beteiligen. Ähnliches gilt für die Finanzierung der afghanischen Armee. Nach den USA und Japan ist Deutschland auch bei der Finanzierung der Polizeigehälter der drittgrößte bilaterale Geber. Mit einem Beitrag von jährlich rund **€ 30 Mio.** für die Polizei finanziert Deutschland gut 5% der gesamten Gehaltskosten. Eine schrittweise Anhebung des afghanischen Beitrages ist vorgesehen. Trotzdem bleibt Afghanistan auf absehbare Zeit auf die Unterstützung der internationalen Gemeinschaft angewiesen. Seit 2010 werden neben den Polizeigehältern auch die Gehälter des afghanischen **Justizvollzugspersonals** über den vom Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) verwalteten Law and Order Trust Fund (LOTFA) getragen. Die dadurch ermöglichte Angleichung der Gehälter des Justizvollzugspersonals auf das Niveau der übrigen afghanischen staatlichen Sicherheitskräfte führte auch zu einer geringeren Abwanderung der ausgebildeten Justizvollzugskräfte zu Armee und Polizei. Deutschland beteiligt sich 2011 mit € **4 Mio.** an der Finanzierung dieser Gehälter.

Die von der Bundesregierung beabsichtigte **Verstetigung der Mittel** für den Polizeiaufbau im Stabilitätspakt Afghanistan für 2012 und darüber hinaus ist Grundlage für die erfolgreiche Vorbereitung der afghanischen Polizei auf ihre Aufgabe, ihren Teil der Sicherheitsverantwortung bis zum Ende der Transition und darüber hinaus zu übernehmen.

Die afghanischen Sicherheitskräfte werden aber **auch über 2014 hinaus** der Unterstützung der Internationalen Gemeinschaft bedürfen, um das Erreichte zu konsolidieren und zukunftsfähig zu gestalten. Die internationalen Anstrengungen richten sich auch darauf, die afghanischen Sicherheitskräfte in ihrer Gesellschaft zu verankern. Die langfristige internationale Unterstützung der afghanischen Sicherheitskräfte nach 2014 wird sich neben weiterhin notwendiger finanzieller und materieller Unterstützung auf die weitere Qualifikation und Beratung konzentrieren.

3. Internationales militärisches Engagement

Der Einsatz militärischer Mittel in Afghanistan dient dem Ziel, den Aufbau staatlicher Institutionen abzusichern und afghanische Sicherheitskräfte aufzubauen. Beides ist weit fortgeschritten. Das internationale militärische Engagement in Afghanistan hat daher 2011 mit einer Stärke von 134.000 seinen Zenit erreicht. Die Unterstützungstruppe ISAF soll Ende 2014 ihren Auftrag erfüllt haben. Die USA haben im Juli mit dem gestaffelten Abzug ihrer über 100.000 Soldaten aus Afghanistan begonnen. Andere Truppensteller – so auch Deutschland – haben 2011 ebenfalls erste Anpassungen eingeleitet. Im Einklang mit der von der Bundesregierung im laufenden ISAF-Mandat in Aussicht gestellten Verkleinerung des Bundeswehrkontingents wird zum Beginn des nächsten Mandats eine erste Reduzierung möglich sein. Die afghanischen Sicherheitskräfte haben ihre Sollstärke durch massive internationale Anstrengungen bei Ausbildung und Ausrüstung beinahe erreicht und tragen erheblich zur Stabilisierung der Lage bei. Jetzt liegt der Schwerpunkt auf der weiteren Qualifizierung von Polizei und Armee, die in den nächsten drei Jahren die gesamte Verantwortung für die Sicherheit in Afghanistan übernehmen sollen. Diese Aufgabe wird voraussichtlich auch nach dem Abzug der internationalen Kampftruppen 2014 weiter bestehen und eine kleinere Ausbildungsmission erfordern.

Seit 2009 haben wir realistische Ziele, realistische Mittel und einen realistischen Zeitplan.

Realistische Ziele: Eine Korrektur der zum Teil sehr ambitionierten Erwartungen der Anfangsjahre war nicht nur angesichts der zunehmend gewaltsamen Aufstandsbewegung seit 2006 notwendig. Die Vorstellung von einer „Schweiz am Hindukusch“ wurde als Utopie erkannt. Allerdings haben zehn Jahre internationales Engagement seit der unmittelbaren Terrorbekämpfung von 2001 auch eine Verantwortung gegenüber Afghanistan geschaffen, die nicht mit dem Tod von Osama bin Laden (am 2. Mai 2011 in Pakistan) endet.

Realistische Mittel: Die 2009 begonnene militärische, zivile und finanzielle Kraftanstrengung der internationalen Gemeinschaft in Afghanistan zeigt Wirkung. Die zusätzlich eingesetzten Truppen – darunter über 30.000 US-Soldaten und kritische Ressourcen wie Hubschrauber und Spezialkräfte – haben sich positiv auf die Entwicklung der Sicherheitslage ausgewirkt. Der eingeleitete Strategiewechsel, mit Schwerpunkt auf dem Schutz der Bevölkerung und dem Aufbau afghanischer Sicherheitskräfte im Rahmen einer Gesamtstrategie zur Aufstandsbekämpfung (Counterinsurgency, COIN) war bisher insgesamt erfolgreich.

Realistischer Zeitplan: Das internationale militärische Engagement hat 2011 seinen Höchststand erreicht. Die afghanischen Sicherheitskräfte werden bis Ende 2014 Schritt für Schritt die Verantwortung für die Sicherheit in ihrem Land übernehmen. Ihre zunehmende Leistungsfähigkeit ermöglicht es jetzt, das militärische Engagement der internationalen Gemeinschaft in Afghanistan der Lage vor Ort in Umfang und Fähigkeiten anzupassen. Bis Ende 2014 sollen alle internationalen Kampftruppen Afghanistan verlassen haben.

Mit der **Entscheidung der USA zur Rückführung der seit 2009 zusätzlich eingesetzten Kräfte** (surge recovery) zwischen Sommer 2011 und Herbst 2012 hat eine internationale Abzugsdebatte begonnen. Nach dem in NATO und ISAF bestehenden Konsens sollen Truppenreduzierungen jedoch nur in dem Umfang vorgenommen werden, wie die Sicherheitslage dies erlaubt. Außerdem ist eine enge Abstimmung unter den ISAF-Partnern („together in, together out“) und der afghanischen Regierung erforderlich. Die Herausforderung der nächsten Jahre liegt darin, die afghanische Seite zu fordern und in die Verantwortung zu nehmen, sie dabei aber nicht zu überfordern.

Die Bundeswehr in Afghanistan

Mit bis zu 5.350 Soldaten ist Deutschland 2011 unverändert drittgrößter Truppensteller der internationalen Sicherheits-Unterstützungstruppe ISAF.
Dem von Deutschland gestellten Kommandeur des Regionalkommandos Nord in Masar-e Scharif unterstehen insgesamt über 10.000 ISAF-Soldaten, darunter ein leistungsfähiges US-Kontingent.
Zudem führt Deutschland die zivil-militärischen Regionalen Wiederaufbauteams (*Provincial Reconstruction Teams*, PRT) in Kundus und Faisabad sowie ein *Provincial Advisory Team* (PAT) in Taloqan.
Seit März 2011 beteiligt sich Deutschland mit bis zu 300 Soldaten an der NATO-Mission zur Überwachung des afghanischen Luftraums (AWACS).

Das internationale militärischen Engagement konzentrierte sich in den Jahren 2010 und 2011 sehr erfolgreich auf den **zahlenmäßigen Aufwuchs der afghanischen Sicherheitskräfte** und die Begleitung der Kräfte im Rahmen von Partnering und Mentoring. Diese Schwerpunkte verlagern sich künftig zunehmend auf die Unterstützung des qualitativen Aufwuchses sowie die Unterstützung der Sicherheitskräfte durch Mentoring und ausgewählte Hochwertfähigkeiten. Die weitere Unterstützung insbesondere der afghanischen Streitkräfte muss dabei berücksichtigen, dass diese zwar in zunehmenden Maße über den notwendigen quantitativen Umfang verfügen (etwa Infanterie), aber bisher noch nicht in ausreichendem Maße über die notwendigen **Unterstützungsfähigkeiten zur erfolgreichen Operationsführung** (insbesondere Mittel der technischen Aufklärung oder Luftnahunterstützung) verfügen. Diese Fähigkeiten müssen daher bis auf Weiteres durch die Internationale Gemeinschaft gestellt oder mit deren Unterstützung aufgebaut werden. Die Anpassung des deutschen militärischen Beitrages wird dieser Neuorientierung entsprechen. Mentoring und Partnering werden zukünftig aus einer Hand erfolgen und die dauerhafte und lageangepasste Unterstützung der ANSF sicherstellen.

Sicherheit in der Fläche muss zukünftig durch afghanische Kräfte gewährleistet werden. Dies gilt insbesondere in Räumen, die im Zuge gemeinsamer Operationen aus der Hand regierungsfeindlicher Kräften zurückgewonnen wurden. Neben der Unterstützung afghanischer Operationen mit ausgewählten Hochwertfähigkeiten wird ISAF mehr und mehr die Präsenz in der Fläche verringern und sich auf wenige leistungsfähige Stützpunkte konzentrieren. Eine militärische Wirkung in der Fläche wird nur noch kurzfristig und in Unterstützung ausgewählter afghanischer Operationen angestrebt. Die schrittweise Übergabe der Sicherheitsverantwortung bedeutet damit eine deutliche Abkehr vom bisherigen Anspruch der Präsenz in der Fläche und bisherigen Einsatzgrundsätzen, die zum Beispiel zu Aufbau und

Nutzung des sogenannten „OP North“ in der Nähe von Pul-e Khumri führten. Wirkung wird langfristig, mit Ausnahme von Extremsituationen, nur noch mittelbar durch die Beratung und Anleitung afghanischer Verbände erzielt werden. Die Verfügbarkeit und die Wirksamkeit hoch mobiler und kampfstarker **Reaktionskräfte zur Unterstützung im Bedarfsfall** gewinnt damit in den kommenden Jahren erheblich an Bedeutung.

Die Verteidigungsminister und Generalstabschefs der 18 ISAF-Truppensteller im RC Nord bekräftigten im Oktober 2011[16] ihre Entschlossenheit zum fortgesetzten Engagement und das für die Transition vereinbarte **Ziel zunehmender Eigenverantwortung** der afghanischen Regierung. Daraus leite sich die Konzentration auf den Aufbau institutioneller Kapazitäten der afghanischen Sicherheitskräfte und Behörden ab.

Auch in dieser Phase spielt eine enge zivil-militärische Zusammenarbeit eine große Rolle. Das Zusammenwirken ziviler, insbesondere auch nichtstaatlicher (Hilfs-)Organisationen mit dem Militär in Krisengebieten stellt eine ständige Herausforderung für beide Seiten dar. Zivile und militärische Akteure müssen dennoch eine gemeinsame Basis finden, da eine so komplexe und im Kern politische Aufgabe wie die Stabilisierung und der Wiederaufbau Afghanistans weder allein durch militärische noch allein durch zivile Instrumente bewältigt werden kann. Das in Afghanistan bisher erreichte Maß an Zusammenwirken, gegenseitigem Verständnis und Vertrauen bietet viele Ansatzpunkte, auf den Erfahrungen der vergangenen fast zehn Jahre aufzubauen.

Mit den Regionalen Wiederaufbau-Teams (PRT) in den Provinzen und dem Senior Civilian Representative (SCR) für die Nordregion hat die Bundesregierung in Afghanistan **gemeinsame zivil-militärische Strukturen** entwickelt. Im November 2011 einigte sich die Afghanistan-Staatssekretärsrunde der vier beteiligten Bundesressorts (AA, BMI, BMVg und BMZ) und des Bundeskanzleramts bei ihrer monatlichen Sitzung formell auf eine **weiterentwickelte gemeinsame Struktur der PRT**. Sie sieht – wie im Zwischenbericht der Bundesregierung vom Juli 2011 angekündigt – den Übergang von einer gemeinsamen zivil-militärischen auf eine **rein zivile Leitung** vor, beginnend mit dem PRT Faisabad im Dezember 2011.

Die Transition wird die internationale Präsenz in Afghanistan verändern. Mit dem Abzug der internationalen Kampftruppen bis Ende 2014 wird der Schwerpunkt des Engagements insgesamt ziviler werden. Es ist allerdings absehbar, dass ein militärischer Beitrag der internationalen Gemeinschaft zur fortgesetzten Ausbildung der ANSF in Afghanistan auch nach 2014 erforderlich sein wird. Daraus wird **sehr wahrscheinlich eine ISAF-Folgemission** entstehen, die allerdings wesentlich kleiner als ISAF sein und über **keinen Kampfauftrag** verfügen wird. Die Bundesregierung ist sich in diesem Zusammenhang ihrer Verantwortung gegenüber Afghanistan und dem Bündnis bewusst und wird den Deutschen Bundestag laufend über die entsprechende Debatte im Bündnis informieren. Die NATO- und ISAF-Außenminister haben am 8. Dezember 2011 – kurz nach der Internationalen Afghanistan - Konferenz in Bonn – in Brüssel über grundlegende Fragen einer weiteren Beteiligung der NATO bei der Unterstützung der afghanischen Sicherheitskräfte beraten. Konkrete Beschlüsse dazu wurden dort nicht gefasst. Der **NATO-Gipfel in Chicago im Mai 2012** wird sich eingehend damit befassen.

Eine weitere Bestimmungsgröße der langfristigen Stabilisierung Afghanistans und seiner Region wird das geplante, aber bis zur Vorlage dieses Berichts noch nicht abgeschlossene Abkommen über eine **strategische Partnerschaft mit den USA** sein. Dieses Abkommen wird

[16] Bei einem informellen Treffen auf Einladung des Bundesministers der Verteidigung am 6. Oktober 2011.

den Rahmen für eine über 2014 hinaus gehende nationale militärische Präsenz der USA in Afghanistan abstecken. Präsident Karsai hat wegen der Tragweite dieser Frage eine **traditionelle Große Ratsversammlung** (Traditional Loya Jirga) einberufen, die vom 16. bis 19. November 2011 in Kabul tagte.

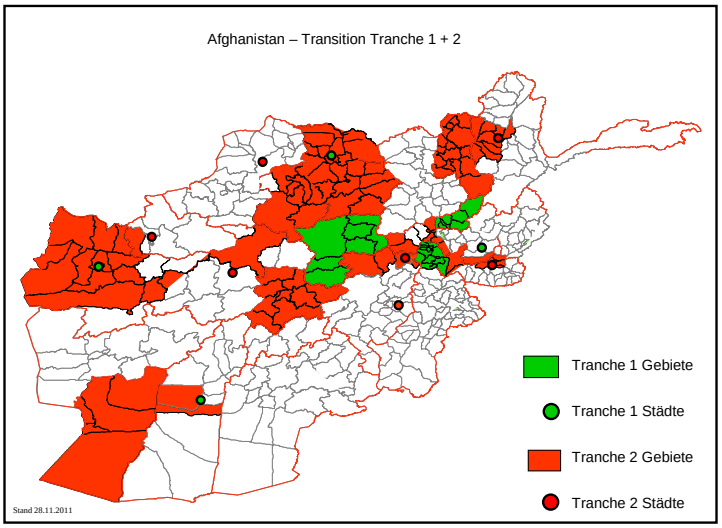
Die Dschirga folgte in wesentlichen Punkten den Vorstellungen von Präsident Karsai. Die rund 2.000 Delegierten formulierten zum Abschluss eine Resolution mit umfangreichen Forderungen und Bedingungen für den Abschluss einer strategischen Partnerschaft mit den USA. Die Präambel betont aber, dass ein solches Abkommen im Interesse Afghanistans sei. Zu den Bedingungen gehören unter anderem, dass nächtliche Zugriffsoperationen von (US-) Spezialkräften (night raids) sowie US-Gefängnisse (detention facilities) auf afghanischem Boden in afghanische Verantwortung überführt werden müssten. Die Dschirga sprach sich grundsätzlich gegen eine permanente US-Präsenz auf afghanischem Boden aus; dies sei nur ausnahmsweise möglich, solange Afghanistan nicht in der Lage sei, sein Territorium selbst zu verteidigen. Das Abkommen solle daher eine Laufzeit von maximal zehn Jahren haben. Ferner werden ausreichende Budgethilfe für den Aufbau der Sicherheitskräfte, “sofortige Maßnahmen“ zum Aufbau einer afghanischen Luftwaffe sowie eine Beistandsklausel der USA im Falle von Angriffen Dritter auf Afghanistan gefordert. Die von den USA genutzten Militäreinrichtungen sollten zudem grenznah gelegen sein. Eine weitere umstrittene Bedingung: US-Amerikaner (auch Angehörige der Streitkräfte) sollen in Afghanistan keine rechtliche Immunität genießen und der afghanischen Jurisdiktion unterliegen.

Die **Resolution ist nicht bindend**, da es sich bei der Zusammenkunft nicht um die in der Verfassung verankerte Loya Dschirga (höchstes Entscheidungsgremium in Afghanistan), sondern nur um eine „Traditional Loya Dschirga“ handelte. Präsident Karsai sicherte aber in seiner Abschlussrede zu, sich an die Empfehlungen der Delegierten zu halten und eine strategische Vereinbarung mit den USA nach ihrem Abschluss durch die Regierung dem Parlament zur Zustimmung vorzulegen.

4. Transition

Im Juli 2011 hat die afghanische Regierung damit begonnen, die Sicherheitsverantwortung für ihr Land selbst zu übernehmen. Bis Ende 2014 soll die Transition abgeschlossen sein; Afghanistan wird dann seine volle Souveränität erlangen. Dieses Ziel hat Präsident Karsai zu Beginn seiner zweiten Amtszeit im November 2009 formuliert. Vereinbart wurde der Übergangsprozess zwischen afghanischer Regierung und internationaler Gemeinschaft bei der Kabul-Konferenz im Juli 2010 und beim NATO-Gipfel von Lissabon im November 2010. Diese Beschlüsse werden nun in den ersten Distrikten und Städten Afghanistans umgesetzt. Schrittweise übernehmen die afghanischen Sicherheitskräfte derzeit in einem Drittel des Landes und für die Hälfte der afghanischen Bevölkerung die Sicherheitsverantwortung. Der bisherige Verlauf der Transition ist erfolgreich; eine Verschlechterung der Sicherheitslage ist nicht eingetreten. Parallel zum Übergabeprozess, der an das Erreichen bestimmter Voraussetzungen in Sicherheit, Regierungsführung und Entwicklung geknüpft ist, findet eine Anpassung des Engagements der internationalen Gemeinschaft statt. Das ermöglicht erste Reduzierungen auch des deutschen militärischen Engagements in Afghanistan.

Die Dauer des Transitionsprozesses ist auf jeweils 12-24 Monate pro Region angelegt. Die Bewertung und Benennung übergabereifer Gebiete erfolgt durch das Joint Afghan-NATO Inteqal Board (JANIB).[17] Den gemeinsamen Vorsitz dieses gemischten Ausschusses führen der afghanische Transitionsbeauftragte, der ISAF-Kommandeur sowie der Hohe Zivile Repräsentant der NATO.



Am 22. März 2011 hat Präsident Karsai die Übergabe der Sicherheitsverantwortung in den drei Provinzen Bamian (alle Distrikte), Panjshir (alle Distrikte), Kabul (alle Distrikte außer Surobi) und den vier Städten Herat-Stadt (Provinz Herat), Lashkar Gah (Provinz Helmand), Mehtar Lam (Provinz Laghman) sowie im von Deutschland geleiteten Regionalkommando Nord die Stadt Masar-e Scharif (Provinz Balkh) beschlossen. In diesen Gebieten der sogenannten **ersten Tranche** leben etwa 20-25% der afghanischen Gesamtbevölkerung. Die Umsetzung begann im Juli 2011. Die afghanischen Sicherheitskräfte haben die Verantwortung angenommen und entwickeln ihre Fähigkeiten kontinuierlich weiter. Spektakulären Angriffen vor allem in Kabul begegneten sie mit Einsatzwillen und Professionalität. Die Sicherheitslage hat sich seitdem weiter insgesamt positiv entwickelt. Dies bestärkt die Bundesregierung in der Zuversicht, dass das Gesamtziel, die Übernahme der Sicherheitsverantwortung für das ganze Land bis 2014, wie vorgesehen vollzogen werden kann, ohne dabei unkalkulierbare Risiken einzugehen.

Am 27. November 2011 hat Präsident Karsai in Kabul der **zweiten Tranche** von Gebieten zugestimmt, in denen die Transition beginnen soll. Damit werden bis Frühjahr 2012 knapp die **Hälfte der afghanischen Bevölkerung** und etwa **ein Drittel der Landesfläche** formal in afghanischer Sicherheitsverantwortung liegen. Hierzu zählen aus dem Regionalkommando Nord die Provinzen Balkh, Takhar und Samangan komplett, Sar-e Pol ohne den Distrikt Sayaad sowie Badakhshan mit den Distrikten Sha-e Buzurg, Yaftal-e Sufla, Arghanj, Baharak, Tashkan, Kishim und Argo. Außerdem werden die Städte Sheberghan (Jowzian) und Faisabad (Badakhshan) übergeben. Des Weiteren gehen in die Transition: aus dem Regionalkommando West die Städte Qalai-e Naw (Badghis) und Chagcharan (Ghor) sowie der Distrikt Aab Kamari aus der Provinz Badghis. Die Provinz Herat wird ohne die Distrikte Shindand, Obi und Chist Scharif übergeben. Im Regionalkommando Süd wird die gesamte Provinz Daikundi berücksichtigt, im Regionalkommando Südwest die Provinz Nimroz sowie die Distrikte Nawa, Nad Ali und Mardscha in der Provinz Helmand. Das Regionalkommando Ost übergibt die Städte Jalalabad (Nangarhar), Ghazni (Ghazni) und Maidan Shar (Wardak) sowie den Distrikt Qarghayee (Laghman). Außerdem sind die Distrikte Behsud, Kuz Kunar, Kama und Surkh Rod

[17] Zusammensetzung JANIB: Afghanischer Beauftragter für die Transition, Kommandeur ISAF, Hoher Ziviler Beauftragter der NATO, afghanische Minister für Verteidigung, Inneres, Äußeres, Justiz und Finanzen, Direktoren des Geheimdienstes NDS und des Unabhängigen Direktorats für Lokale Regierungsführung (IDLG), die Botschafter der Führungsnationen der Regionalkommandos (USA, Großbritannien, Deutschland, Italien, Türkei). Die Vereinten Nationen sind als Beobachter vertreten.

in Nangarhar betroffen. Die Provinz Parwan wird ohne die Distrikte Shinwari und Siagerd berücksichtigt, und in der Provinz Wardak übernehmen die afghanischen Sicherheitskräfte in den Distrikten Hesa-e Awal Behsud, Jalriz und im Zentrum von Behsud die Sicherheitsverantwortung. Mit Übergabe des Distrikts Surobi wird Kabul komplett übergeben sein.

Mit der zweiten Tranche sind **nun beachtliche Flächen des RC Nord angesprochen**, die auch deutsche Standorte betreffen, wie das deutsche PRT in Faisabad und das PAT in Taloqan. Dies wird im Jahr 2012 erhebliche Anpassungen erfordern. Die militärische Stärke und Struktur **der deutschen PRT** wird im Einklang mit dem Transitionsprozess, dem Aufwuchs afghanischer Fähigkeiten und der Lage vor Ort (conditions-based) angepasst. Das deutsche militärische Engagement wird im Zuge des Transitionsprozesses in einer ersten Phase durch die notwendige Anpassung der Fähigkeiten geprägt sein; in einer zweiten Phase soll die Truppenpräsenz aus der Fläche zurückgezogen und geografisch zentralisiert werden. Die von der Bundesregierung beabsichtigten ersten Truppenreduzierungen wird sie jeweils im Bündnis abstimmen. Neben den Veränderungen der Truppenpräsenz werden auch Anpassungen der Strukturen der Zusammenarbeit nötig. Dies betrifft in erster Linie die PRT.

Vorbereitung auf die Transition

Zur Vorbereitung der beginnenden Transition in der Provinz Badakhshan unterstützt das dortige deutsche PRT die Stärkung der staatlichen Institutionen in der Provinzhauptstadt Faisabad, unter anderem durch die Errichtung öffentlicher Gebäude. 2010 wurde das Polizeihauptquartier in Faisabad fertig gestellt und mit dem Bau der Ämter für Wirtschaft und Gesundheit, des Passamts sowie der Provinz-Bibliothek begonnen. Hinzu kommt das Katasteramt, das mit Blick auf häufig ungeklärte Grundeigentumsverhältnisse eine wichtige Rolle bei der Konfliktprävention spielt. Im September 2011 wurde der Neubau des Amts für religiöse Angelegenheiten in Faisabad an die afghanische Provinzregierung übergeben.

Beginnend mit dem PRT Faisabad im Dezember 2011 werden die deutschen Wiederaufbauteams unter vollständig zivile Leitung gestellt. Dies soll den Beginn einer neuen Phase für die afghanische Regierung und Bevölkerung noch sichtbarer machen. Das Militär wird sich aus zivilen Aufgaben wie Kontakten mit der politischen Führung der Provinzen sowie der Umfeldstabilisierung zurückziehen. Die Aufgabe der PRT verändert sich damit noch mehr hin zu einer reinen Berater- und Unterstützungsfunktion. Ziel der Bundesregierung ist es, bis zum Ende der Transition die PRT nach und nach aufzulösen.[18] Die entwicklungspolitische Zusammenarbeit wird dann im Rahmen der üblichen Strukturen der Zusammenarbeit fortgesetzt, soweit es die Sicherheitslage erlaubt. Die afghanischen Behörden im Verantwortungsbereich der deutschen PRT sind zunehmend in der Lage, eigenständig Projekte zu planen und umzusetzen. Sie können sich dabei auf nationale und internationale Durchführungsorganisationen und Nichtregierungsorganisationen (NGO) abstützen. Unter diesen im Landesvergleich guten Voraussetzungen wurden die deutschen Mittel für Stabilisierungs- und Entwicklungsprojekte bereits deutlich erhöht.

Auch die **zivil-militärische Zusammenarbeit (CIMIC) der Bundeswehr** wurde in Absprache mit der afghanischen Regierung sowie repräsentativen Strukturen vor Ort (Provinzrat, DDA[19], CDC[20]) bisher nur dann aktiv, wenn es mangels Sicherheit, Durchführungsorganisation oder

[18] Dabei werden auch Lösungsansätze zur Zukunft der afghanischen zivilen Mitarbeiter der deutschen PRT erforderlich, die einen Übergang in zivile Beschäftigung unterstützen.

[19] Distriktentwicklungsversammlungen (District Development Assemblies), Zusammenschlüsse der Gemeindeentwicklungsräte (CDC) auf Distriktebene.

[20] Gemeindeentwicklungsräte (Community Development Councils) sind im Zuge des National Solidarity Program eingerichtete und gewählte Organe zur Förderung der ländlichen Entwicklung.

Partner keine Alternative gab. Das PRT hat die afghanischen Regierungsstrukturen somit in ihrer Entwicklung unterstützt, nicht ersetzt. Im Gegensatz dazu wurden und werden in anderen PRT (vor allem im Süden und Osten) aufgrund der ungünstigeren Sicherheitslage in den Provinzen deutlich mehr Projekte direkt von den militärischen Komponenten umgesetzt So standen den Kommandeuren vor Ort in den Jahren 2009 bis 2011 fast US$ 2 Mrd. allein aus Mitteln des amerikanischen Commander's Emergency Response Programs (CERP) zur Verfügung, um lokale Entwicklungsprojekte im Sinne der COIN-Doktrin schnell umsetzen zu können.

Die Übergabe der Sicherheitsverantwortung flankiert die deutsch-afghanische Entwicklungszusammenarbeit über die **Stärkung der zivilen afghanischen Verwaltungsstrukturen** insbesondere auf der Provinz- und Distriktebene. Die zivilen Akteure im ISAF Regionalkommando Nord haben ihre Unterstützung für die subnationale afghanische Verwaltung 2010 daher noch einmal erheblich intensiviert, insbesondere über die flexiblen Regionalentwicklungsfonds (Regionaler Kapazitätsentwicklungsfonds RCDF und Regionaler Infrastrukturentwicklungsfonds RIDF) in fünf Provinzen Nordafghanistans (Balkh, Kundus, Baghlan, Takhar, Badakhshan).

II. Staatswesen und Regierungsführung

Zehn Jahre nach der Petersberg-Konferenz von 2001 ist Afghanistan heute auf dem Weg zur vollen Ausübung seiner Souveränität. Gemeinsam mit der internationalen Gemeinschaft will Afghanistan dieses Ziel bis Ende 2014 erreichen. Dazu gehört eine konsequente Verbesserung der Regierungsführung und die Gewährleistung der in der Verfassung verankerten grundlegenden Menschenrechte. Die afghanische Regierung wird von ihrer Bevölkerung wie der internationalen Gemeinschaft daran gemessen werden, wie gut sie diese Herausforderungen meistert. Die wichtigste Aufgabe liegt darin, den politischen Friedensprozess entschlossen voranzutreiben und gemeinsam mit den Nachbarstaaten und der Region eine solide Grundlage für dauerhafte Stabilität und wirtschaftliche Entwicklung in Afghanistan zu legen. Die Staatengemeinschaft hat dafür bei der Internationalen Afghanistan-Konferenz in Bonn ihre langfristige Unterstützung zugesagt.

5. Regierungsführung und Institutionen

Die wesentlichen staatlichen Institutionen Afghanistans wurden seit 2001 wieder aufgebaut. Das afghanische Volk konnte bereits zweimal sein Parlament und seinen Präsidenten wählen – das kann trotz aller Unzulänglichkeiten der Wahlprozesse als enormer Fortschritt gelten. Im Hinblick auf Qualität und Transparenz von Regierungsführung und Demokratie bleibt in Afghanistan jedoch noch einiges zu leisten. Ein fehlendes staatliches Gewaltmonopol, mangelnde Entschlossenheit, willkürliche Entscheidungsprozesse sowie unzureichende personelle Kapazitäten der Regierung beeinträchtigen weiterhin die effektive Ausübung der Staatsgewalt. Allerdings dauert der Aufbau einer demokratischen und rechtsstaatlichen Kultur erheblich länger als die Errichtung neuer Regierungs- oder Parlamentsgebäude. Das hat die Staatengemeinschaft in den vergangenen zehn Jahren unterschätzt. Grundlegende gesellschaftliche Prozesse erfordern Beharrlichkeit, Geduld und behutsame Unterstützung, auch über die Dauer des militärischen Einsatzes in Afghanistan hinaus.

Deutschland engagiert sich bei der Ausbildung von Juristen und Verwaltungsfachleuten in Afghanistan, bei der Stärkung der Institutionen des Wahlsystems und der Verwaltung, bei der Entwicklung einer allgemein gültigen Rechtsordnung und bei der Korruptionsbekämpfung.

Die Internationale Gemeinschaft hat den **Wiederaufbau des afghanischen Staates** (state building) nach 2001 durch umfangreiche Hilfestellung unterstützt und mit der internationalen Schutztruppe ISAF die notwendige Absicherung vorgenommen. Gemessen an der desolaten Ausgangslage von 2001 ist das Land auf diesem Weg schon weit gekommen. Seit der ersten Afghanistan-Konferenz auf dem Petersberg 2001 erfolgte im sogenannten Bonn-Prozess ein bemerkenswerter Wiederaufbau staatlicher Institutionen. 2002 tagte die Große Ratsversammlung (Loya Dschirga), 2004 trat die afghanische Nachkriegsverfassung in Kraft, im selben Jahr folgte die erste Präsidentschaftswahl und 2005 die erste Parlamentswahl. Die

Krise um die afghanischen Parlamentswahlen

Auch im Jahr 2011 schwelte die Krise um die umstrittenen Ergebnisse der Parlamentswahlen vom 18. September 2010 weiter. Nach der Bekanntgabe der Wahlergebnisse durch die *Unabhängige Wahlkommission* (IEC) hatte die *Wahlbeschwerdekommission* (ECC) diverse Unregelmäßigkeiten beim Wahlvorgang festgestellt. Staatspräsident Karsai bemühte 2011 zur weiteren Untersuchung – jedoch ohne ausreichende rechtliche Grundlage – ein Sondergericht (SEC), welches entschied, 62 Mitgliedern des Parlaments das Mandat zu entziehen. Weder das SEC noch dessen Entscheidung wurden von der IEC anerkannt. Schließlich löste Präsident Karsai das SEC auf und gestand der IEC die endgültige Entscheidungshoheit zu. Die IEC plädierte für die Entlassung von neun Parlamentsmitgliedern, woraufhin im August 2011 eine Gruppe von Parlamentariern das Parlament bis zum Oktober 2011 vorübergehend boykottierte. Die Krise konnte schließlich gelöst werden; das Parlament ist wieder arbeitsfähig. Eine Woche nach Rückkehr der streikenden Abgeordneten stimmte es am 15. Oktober 2011 einem Nachtragshaushalt zur Refinanzierung der Zentralbank als Voraussetzung für ein neues IWF-Programm zu. Am 26. November 2011 bestätigten die Abgeordneten zudem mit jeweils großer Mehrheit die von Karsai neu ernannten Leiter des Nationalen Sicherheitsdirektorats (NDS) und der Zentralbank, Rahmatullah Nabil und Noorullah Delawari.

Die Bundesregierung fördert seit Jahren die afghanischen Wahlinstitutionen durch Schulungen und technische Hilfeleistung. Dazu gehört die *Unabhängige Wahlkommission* (IEC) sowie die *Free and Fair Elections Foundation of Afghanistan* (FEFA), die seit 2004 alle Wahlen beobachtet.

Wahlen von 2009 (Präsident) und 2010 (Parlament) wiesen erhebliche Unregelmäßigkeiten und Mängel auf. Dennoch festigte ihre Abhaltung die jungen demokratischen Strukturen.

Nach dieser ersten, insgesamt erfolgreichen Phase des Wiederaufbaus des afghanischen Staates **richtet sich der Blick nun auf die Übergangszeit bis 2014 und darüber hinaus** weiter in die Zukunft. Afghanistan hat sich zu einem zunehmend selbstbewussten Staat entwickelt. Dies wird den Übergang zur vollen Verantwortung Afghanistans für alle staatlichen Belange erleichtern. Mit wachsender Eigenverantwortung müssen Reformprozesse in Zukunft weniger durch Druck von außen als vielmehr durch die eigene Entschlossenheit der afghanischen Regierung wie der zivilen Gesellschaft angetrieben werden. Die bei der Internationalen Afghanistan-Konferenz in Bonn 2011 bekräftigte Bereitschaft der Staatengemeinschaft, Afghanistan langfristig weiter zu unterstützen, bleibt an eigene afghanische Fortschritte geknüpft.

Eine Voraussetzung für nachhaltige Stabilität ist die Legitimation der Regierenden. Die afghanischen Parlaments- und Präsidentenwahlen waren zwar in mancher Hinsicht mangelhaft, sie haben aber eine legitimierte politische Vertretung und Führung hervorgebracht. Trotzdem kann die Regierung noch nicht überall auf die notwendige Akzeptanz der Bevölkerung bauen. Insbesondere die Taliban und ihre Anhänger sehen sich in der Führung des Landes nicht repräsentiert. Vor allem aber wird die Regierung – wie jede andere Regierung auch – daran gemessen, ob sie die berechtigten Erwartungen ihrer Bevölkerung erfüllen kann. Dies ist augenscheinlich noch nicht ausreichend der Fall.[21]

Politische und administrative Ämter werden oft willkürlich vergeben; Eignung, Befähigung und Leistung spielen bei der Besetzung oftmals eine untergeordnete Rolle. Die Entscheidungen über viele Personalien auch in entlegenen Provinzen werden auf Ebene der Zentralregierung in Kabul, häufig sogar durch den Präsidenten getroffen. Im Vielvölkerstaat Afghanistan spielen informelle Beziehungsnetzwerke und der Proporz der Ethnien eine wesentliche Rolle. Die Machtverteilung wird national und auch lokal so austariert, dass die Loyalität einzelner Persönlichkei-

[21] The Asia Foundation 2011, S. 73 bzw. 112.

ten und Gruppierungen gesichert erscheint. Handeln lokale Machthaber entgegen der Regierungspolitik, bleiben Sanktionen allerdings häufig aus.[22] Damit kann ethnischen Spannungen zwar kurzfristig vorgebeugt werden, auf diese Weise erreicht jedoch Kabuls politischer Arm viele Menschen in Afghanistan nicht unmittelbar.[23] Patronage geht häufig auf Kosten der Legitimität. Dies unterstützt weiter eine informelle und de facto willkürliche Machtvergabe und schwächt damit das Band zwischen der Bevölkerung und ihrer Regierung. Hinzu kommt das weitgehende Fehlen eines allgemeinen Verwaltungsrechts, das die Rechtsverhältnisse zwischen Bürger und Staat umfassend regelt und staatlicher Willkür vorbeugt.

Deutsch-afghanische CIM-Fachkräfte

Seit 2010 unterstützt die Bundesregierung das vom *Centrum für Internationale Migration* (CIM) in Frankfurt am Main aufgelegte so genannte CIM-Junior-Programm, das sich gezielt an sogenannte Deutsch-Afghanen der zweiten Generation richtet und junge in Deutschland qualifizierte Fachkräfte afghanischer Herkunft an afghanische Ministerien und Institutionen vermittelt. Häufig werden die Junioren als Tandem mit einer Senior-CIM-Kraft eingesetzt, die eine Mentorenfunktion wahrnehmen. In diesem Rahmen werden 2012 zudem DAAD-Stipendiaten des „Good-Governance-Afghanistan"-Programms der Universität Erfurt als Rückkehrer in afghanischen Ministerien eingesetzt.

Die **zentralstaatliche Verfasstheit Afghanistans** wird der Tradition und Geschichte des Landes häufig nicht gerecht. Zentrale afghanische Regierungsinstitutionen wie etwa das Unabhängige Direktorium für lokale Regierungsführung (IDLG) oder das Ministerium für ländlichen Wiederaufbau und Entwicklung (MRRD) werden unmittelbar bis auf Provinz- und Distriktebene tätig und sind dort über nachgeordnete Fachbehörden vertreten. Die Provinzgouverneure verfügen dagegen kaum über personelle oder finanzielle Ressourcen zur Gestaltung oder Umsetzung lokaler und regionaler Politik. Sie haben auch wenig Einfluss auf die zentralstaatlichen Behörden in ihrer Provinz. Lediglich größere Städte haben im Rahmen ihrer kommunalen Verfasstheit eine gewisse Eigenständigkeit gegenüber der Zentralregierung in Kabul; sie verfügen aufgrund geringer eigener Einnahmen aber nur über einen kleinen realen Gestaltungsspielraum. Auch die Fachbehörden auf Provinz- und Distriktebene haben häufig nicht die notwendigen operativen Mittel, um gegenüber der Bevölkerung als Entwicklungsakteure in Erscheinung treten zu können. Daher bemüht sich die afghanische Regierung mit Unterstützung der internationalen Gemeinschaft seit einigen Jahren vermehrt um die **Stärkung der subnationalen afghanischen Verwaltungsstrukturen**, unter anderem über die Gründung der IDLG. Der Stärkung lokaler Selbstverwaltungsstrukturen dient das Nationale Solidaritätsprogramm (NSP), aus dem heraus die gewählten Gemeindeentwicklungsräte (CDC) entstanden sind und zu dem Deutschland bislang **€ 44 Mio.** beigetragen hat. Mit Programmen wie diesem sollen Brücken zwischen Kabul und der lokalen Bevölkerung geschaffen und

Verwaltungsakademie Masar-e Scharif

Die Bundesregierung hat 2011 mit dem Aufbau der *Balkh School of Public Administration* (BSPA) an der Universität in Masar-e Scharif begonnen. Angestrebt ist die Einführung eines Bachelorabschlusses für Verwaltungswissenschaften, zu dem Trainingsprogramme und ein berufsbegleitendes Bachelorstudium gehören. Auch die Errichtung von Fakultätsräumen auf dem neuen Universitätsgelände in Masar-e Scharif ist vorgesehen. Das Pilotprojekt soll bis zum Ende der Transitionsperiode 2014 zu einer einheitlichen höheren Verwaltungsausbildung in Afghanistan führen.

[22] Wardak, Ali: State and Non-State Justice Systems in Afghanistan: The Need for Synergy, in: University of Pennsylvania Journal of International Law, 2011, 32 (5): 1305-24.
[23] Vgl. The Asia Foundation 2011, S. 110.

Rechtsstaatliche Verwaltungsverfahren

Die afghanische Regierung arbeitet mit Unterstützung des *Max-Planck-Instituts für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* (MPIL) an der Erstellung eines systematischen, gut verständlichen allgemeinen Verwaltungsrechts. Eine Verwaltungsreformkommission und das Justizministerium erarbeiten derzeit ein Verwaltungsverfahrensgesetz, das bis Ende 2011 finalisiert und 2012 verabschiedet werden soll. Im nächsten Schritt soll ein Verwaltungsgerichtsgesetz entwickelt werden.

afghanische Selbstverwaltungskapazitäten gestärkt werden.

Die flexiblen **Regionalentwicklungsfonds** des BMZ sollen lokale Regierungsstrukturen in die Lage versetzen, eigenständig Entwicklungsvorhaben auf Grundlage des lokalen Bedarfs zu planen und umzusetzen. Ziel dieser Maßnahme ist die Befähigung der afghanischen Stellen, für die Bevölkerung als Entwicklungsakteure in Erscheinung zu treten. In den Provinzen Nord-Afghanistans wurden über den 2010 aufgelegten RCDF bereits 170 Verwaltungsangestellte zu Themen wie Aufsicht und Evaluierung, Korruptionsbekämpfung, Personalwesen, Buchprüfung und Entwicklungsplanung fortgebildet.[24]

Der strukturelle **Mangel an qualifiziertem höheren Verwaltungspersonal** ist eine Hauptursache für die Schwäche der afghanischen Regierungsführung. Derzeit ist die afghanische Verwaltung und insbesondere die Ministerialbürokratie noch stark abhängig von vergleichsweise teuren und systemfremden internationalen Experten. Ihr Einsatz kann für einige Jahre als Überbrückung dienen, langfristig erfordert die effektive und effiziente Erbringung staatlicher Dienstleistungen jedoch eine standardisierte akademische Verwaltungsausbildung in Afghanistan. Die Unabhängige afghanische Kommission für die Verwaltungsreform und den öffentlichen Dienst (IARCSC) setzt sich dafür ein, der personellen Unterbesetzung in der Administration entgegenzuwirken und ein angemessenes Lohnniveau festzulegen. Mit zunehmender Leistungsfähigkeit der staatlichen Verwaltung wird sich das Ansehen der afghanischen Regierung erhöhen. Die Bundesregierung und ihre Partner fördern daher die Aus- und Weiterbildung von Personal für die öffentliche Verwaltung und die Justiz. Zu den Kernthemen der deutschen Unterstützung für den afghanischen öffentlichen Dienst gehört die Bekämpfung der Korruption. So nahmen seit 2009 insgesamt 220 Verwaltungsangestellte aus zwölf afghanischen Ministerien und Zentralbehörden an Kursen zur Korruptionsbekämpfung teil.

Diplomatenausbildung beim Auswärtigen Amt

Die Internationale Diplomatenausbildung des Auswärtigen Amts bildet seit 2002 jährlich 10 bis 12 junge Angehörige des diplomatischen Dienstes Afghanistans aus. Insgesamt haben inzwischen etwa 20% der gesamten Diplomaten des afghanischen Außenministeriums die dreimonatige Fortbildung absolviert. Die Absolventen – darunter mehr als ein Viertel Frauen – kennen danach wichtige Akteure und Institutionen in Deutschland und sprechen teilweise Deutsch.

Der Zugang zu öffentlichen Leistungen ist trotz aller Fortschritte[25] **immer noch unzureichend**. Selbst einfachste Verwaltungsakte – etwa das Ausstellen von Führerscheinen oder die Zulassung von Fahrzeugen – werden häufig von korrupten Staatsbediensteten nur gegen die Zahlung von Bestechungsgeldern vorgenommen. Dieser Zustand untergräbt das Ansehen staatlicher Behörden, das Vertrauen in das Rechtssystem und spielt den Partikularinteressen von Eliten in die Hände.[26] Sanktionen bleiben, insbesondere für hochrangige Funktionäre, eher die Ausnahme. Da die

[24] Ressortübergreifendes Tracking-System Afghanistan (TS-A), Oktober 2011.
[25] Vgl. ANDS Annual Progressive Report (FY1389).
[26] Shurkin, Michael: Subnational Government in Afghanistan, RAND 2011.

Verantwortung für öffentliche Dienstleistungen auch lokaler Behörden meist bei den Ministerien in Kabul liegt, sprechen viele afghanische Bürger der gesamten Regierung die Rechtschaffenheit ab. Dieses Misstrauen wird durch die Verwicklung hochrangiger Funktionsträger in Skandale wie dem um die **Kabul-Bank** (siehe Kasten) weiter gefördert. In den afghanischen Medien werden mitunter nostalgische Vergleiche zum Talibanregime oder zur Regierung der Demokratischen Volkspartei Afghanistans (DVPA) der 1980er Jahre gezogen, die im Vergleich zur neueren politischen Ordnung als weniger korrupt gelten.[27] Diese Verklärung der Vergangenheit ist dem Aufbau eines stabilen gesellschaftlichen Grundkonsenses in Afghanistan abträglich.

In Rechtsangelegenheiten des Alltags bevorzugen viele Afghanen daher **traditionelle Rechtsinstitutionen**. Gerade in ländlichen Gegenden genießen diese gegenüber der staatlichen Justiz einen Vertrauensvorsprung und werden außerdem wegen ihrer niedrigeren Kosten und schnelleren, durchsetzbaren Entscheidungsfindung geschätzt.[28] Dies bietet Raum für die Schattenherrschaft der Taliban. Traditionelle und formelle Justizorgane greifen auf unterschiedliche Rechtsquellen zurück, weshalb die **Kohärenz in der Rechtsprechung nicht immer gewährleistet** ist. Auch menschenrechtliche Standards werden bei traditionellen Rechtsinstitutionen häufig nicht beachtet. Trotz der steigenden Zahl ausgebildeter Richter und Anwälte ist die Unkenntnis über die in Afghanistan geltenden Gesetze immer noch weit verbreitet. Aufklärende Maßnahmen sind erforderlich.[29]

Ein Rechtsstaat erfordert allgemein verbindliche Regelungen, aber auch das nötige Personal, um diese anzuwenden und durchzusetzen. Die Ausbildung qualifizierter Richter, Anwälte und Rechtspfleger ist angelaufen, dauert aber – wie in Deutschland auch – viele Jahre. Der Oberste Gerichtshof legte 2008 als Zielmarke die Ausbildung von bis zu 1.000 Richteranwärtern im Zeitraum 2009-14 fest. Dabei spielt die Unterstützung durch das deutsche Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (MPIL) eine Schlüsselrolle. Neben der Vermitt-

Korruptionsskandal um die *Kabul Bank*

Zahlreiche Mitglieder der afghanischen Führungselite waren in den Korruptionsskandal um die *Kabul Bank* involviert, unter ihnen auch Verwandte des Präsidenten und des Ersten Vizepräsidenten. Die verheerenden Auswirkungen von Bestechung, mangelnder Bankenaufsicht, faulen Kreditgeschäften und Immobilienspekulationen führten mit einem Verlust von über US$ 900 Mio. beinahe zu einem Zusammenbruch der Bank und damit zu einer Gefährdung des gesamten afghanischen Bankensystems. Unter dem Druck des *Internationalen Währungsfonds* (IWF) und der Gebergemeinschaft konnte schließlich ein Weg zur Aufklärung der Affäre und zu einer kontrollierten Insolvenz der Bank gefunden werden. Die Glaubwürdigkeit staatlicher afghanischer Institutionen hat durch den Skandal stark gelitten, der in erschreckender Weise eine Selbstbedienungs-Mentalität von Teilen der herrschenden Klasse aufzeigte – und die mangelnde Bereitschaft der Regierung, auch strafrechtlich gegen die daran Beteiligten vorzugehen. Außerdem wurden für die Entwicklung des Landes notwendige Prozesse über Monate blockiert. Am 15. November 2011 stimmte der IWF schließlich einem neuen Kreditprogramm mit drei Jahren Laufzeit über US$ 133,6 Mio. zu. Damit waren die Voraussetzungen für ein Zusammentreffen des *Joint Coordination and Monitoring Board* (JCMB) geschaffen, des im Rahmen des Kabul-Prozesses eingerichteten Gremiums zur Abstimmung zwischen afghanischer Regierung und Gebergemeinschaft. Die afghanische Regierung hat damit rechtzeitig vor der Bonn-Konferenz gezeigt, dass sie zu ihren Verpflichtungen aus der Kabul-Konferenz steht.

[27] Vgl. Carter, Stephen/Kate Clark: No Shortcut to Stability, Justice, Politics and Insurgency in Afghanistan, Chatham House, Dez. 2010, S. 20 ff.
[28] Vgl. The Asia Foundation 2011, S. 137 ff.
[29] Vgl. NATO Parliamentary Assembly: Governance Challenges in Afghanistan: An Update (Nov. 2011).

Ausbildung für Strafverteidiger

In Afghanistan gibt es zu wenige ausgebildete Strafverteidiger. Die Bundesregierung unterstützt daher seit Jahren die Strafrechtsprojekte der *International Legal Foundation* (ILF). Die ILF hat mehr als ein Drittel aller aktenkundigen und überwiegend mittellosen Angeklagten in Afghanistan in Strafprozessen juristisch beigestanden und betreibt außerdem akademische Ausbildungseinrichtungen an zahlreichen Universitäten. 2011 ist der afghanische Sektor der ILF mit internationaler Unterstützung in das afghanische Justizministerium überführt worden. Damit ist die Strafverteidigung von mittellosen Angeklagten in Afghanistan nun institutionalisiert worden.

lung von juristischen Kenntnissen werden in Kooperation mit dem allgemeine rechtsstaatliche Grundsätze vermittelt. 2011 wurden etwa 125 Richteranwärter pro Jahrgang in fünfmonatigen Schulungsphasen ausgebildet. Seit 2009 nahmen insgesamt über 1.700 Richter an MPIL-Fortbildungen teil, auch zu Themen wie richterliche Ethik. Das MPIL hat auch an der Erstellung zahlreicher Rechtshandbücher in den Landessprachen Dari und Pashtu mitgewirkt. Darüber hinaus übernehmen die International Legal Foundation Afghanistan (ILF-A) und die Polizei- und Rechtsstaatsmission der Europäischen Union, EUPOL Afghanistan mit ihre Expertise in diesem Bereich wichtige Funktionen in der Ausbildung, im Rechtsbeistand oder der Beratung. Außerdem wurden mehr als 60 Justizbedienstete in Land-, Familien- und Erbrecht im Rahmen der deutsch- afghanischen Entwicklungszusammenarbeit fortgebildet. Die jetzt entstehende neue Generation von afghanischen Nachwuchsjuristen soll nach und nach in Schlüsselpositionen im afghanischen Justizsystem aufrücken und das immer noch geringe Vertrauen der Bevölkerung in den schwachen Justizsektor zurückgewinnen.

Ein großes Hindernis für gute Regierungsführung in Afghanistan bleibt die Korruption. Sie ist auf allen Ebenen staatlicher Verwaltung verbreitet. Die zu ihrer Bekämpfung vorgesehenen Institutionen, wie der Justizsektor, sind ebenso betroffen, was die Durchsetzungsfähigkeit, Reformprozesse und Vertrauensbildung zusätzlich erschwert. Die meisten staatlichen Organe sind personell unterbesetzt und die oft immer noch niedrigen Löhne für die wachsende Schicht der gut qualifizierten Arbeitskräfte unattraktiv. Diese Umstände bereiten der Korruption einen fruchtbaren Boden. Im Korruptionsindex von Transparency International liegt Afghanistan mit Rang 180 auf dem vorletzten Platz.[30] Dies entspricht laut Umfragen der Einschätzung der afghanischen Bevölkerung.[31]

An der Korruption in Afghanistan ist die illegale Drogenwirtschaft maßgeblich beteiligt. Weltweit bleibt Afghanistan mit einem Marktanteil von 90% der größte Opiumproduzent. Während die Produktion 2011 gegenüber dem Vorjahr um geschätzte 61% zunahm, vergrößerte sich die Anbaufläche nur um

Die afghanische Opiumwirtschaft

Die geschätzten Einnahmen afghanischer Bauern aus dem Schlafmohnanbau belaufen sich 2011 auf US$ 1,4 Mrd., das sind etwa 9% des afghanischen BIP. Der Preis für Rohopium zur Erntezeit stieg im Vorjahresvergleich um über 40%. Die Insurgenz kann in diesem Jahr daher mit Einnahmen aus der Drogenwirtschaft in Höhe von etwa US$ 700 Mio. rechnen. Mit der Anpflanzung stieg 2011 auch die im Rahmen der Drogenbekämpfung vernichtete Anbaufläche. In einigen Gegenden werden die staatlich organisierten Kampagnen allerdings vor allem dazu verwendet, die Konkurrenz im Drogengeschäft auszuschalten. Um den Drogenhandel in der Region einzudämmen, koordinieren die Vertreter vieler Staaten und Organisationen ihre Zusammenarbeit im Rahmen des sogenannten *Paris Pact*.
(UNODC Afghanistan Opium Survey, October 2011, www.unodc.org)

[30] Transparency International: Corruption Perceptions Index, Dezember 2011.
[31] Vgl. The Asia Foundation 2011, S. 95 ff.

7%.[32]Der aufgrund einer pilzbedingten Missernte 2010 hohe Preis für Rohopium überzeugte offenbar viele Bauern, erneut auf den illegalen Schlafmohnanbau zu setzen. Nach Angaben des VN-Büros für Drogen und Verbrechensbekämpfung (UNODC) ist außerdem der stark wachsende Anbau von Cannabis und die damit verbundene Erzeugung von Haschisch zu einer rentablen Alternative für afghanische Bauern geworden. **Viele lokale und nationale Machthaber profitieren von der Drogenwirtschaft**. Dies korrumpiert die staatlichen Strukturen. Auch die gesundheitspolitischen Folgen sind bedenklich: **Die Zahl der Drogensüchtigen in Afghanistan nimmt weiter zu,** und mit ihr die Ausbreitung von HIV und anderer Krankheiten. Der Drogenhandel stellt außerdem ein ernstes Problem für die gesamte Region dar, das ein koordiniertes und grenzüberschreitendes Vorgehen erfordert.[33] In Afghanistan wird mit Hilfe des UNODC ein Train-the-Trainer-Programm für die Drogenbekämpfung an einer dafür eingerichteten Akademie durchgeführt. Die Bundesregierung fördert den Aufbau der afghanischen Anti-Drogen-Polizei (CNPA) und sorgt mit dem Aufbau eines forensischen Labors in Kabul auch für die nötige technische Ausstattung. Es ist das bislang einzige afghanische Kriminallabor im Land, das in Stafverfolgungsangelegenheiten vor Gericht auftreten und Sachverständigengutachten ausstellen kann.

6. Zivilgesellschaft und Menschenrechte

Die Menschenrechtslage in Afghanistan hat sich gegenüber 2001 erheblich verbessert. Die universellen Menschenrechte sind in der afghanischen Verfassung verankert, allerdings sind sie in Afghanistan bei weitem noch nicht vollständig verwirklicht. Dies ist ein stetiger Prozess und bleibt eine langfristige Aufgabe für die afghanische Regierung. Die Wahrung der Menschenrechte ist nicht nur ein völkerrechtliches und moralisches Gebot, sie ist auch ein Beitrag zur Stabilität einer Gesellschaft und des von ihr getragenen Staats. Die Internationale Gemeinschaft wird darauf zu achten haben, dass eine politische Konfliktlösung nicht das in diesem Bereich bisher Erreichte in Frage stellt. Dies betrifft insbesondere die Rechte der Frauen und ihre Rolle in der afghanischen Gesellschaft. Zivilgesellschaftliche Strukturen waren durch sowjetische Besatzung, Bürgerkrieg und Taliban-Herrschaft weitgehend zerstört worden. Allmählich entwickelt sich aber eine neue afghanische Zivilgesellschaft. Zwei ihrer Vertreter – ein Mann und eine Frau – haben bei der Internationalen Afghanistan-Konferenz in Bonn eine Vision der Zivilgesellschaft für die Zukunft ihres Landes präsentiert.

Die Menschenrechte haben in Afghanistan eine klare gesetzliche Grundlage. Die 2004 verabschiedete afghanische Verfassung enthält einen umfassenden Grundrechtekatalog, darüber hinaus hat Afghanistan die meisten der einschlägigen völkerrechtlichen Verträge ratifiziert. Darauf können sich die Unabhängige Menschenrechtskommission AIHRC (eine Institution mit Verfassungsrang) und eine wachsenden Zahl von Menschenrechtsverteidigern berufen. Die von der Bundesregierung unterstützte AIHRC ermittelt bei Verdacht auf

[32] UNODC Afghanistan Opium Survey, Oktober 2011, Summary Findings.
[33] Vgl. UNODC: Afghanistan Opium Survey 2011 sowie Drug Demand Reduction and HIV/AIDS.

Menschenrechtsverletzungen und kann diesbezüglich auf Erfolge zurückblicken. So wurden 2010 aufgrund von Interventionen der AIHRC insgesamt 434 illegal inhaftierte Personen befreit, darunter 114 Kinder. Es wurden 794 Fälle von Menschenrechtsverletzungen festgestellt; in 44% dieser Fälle wurden Ermittlungen abgeschlossen, bei weiteren 44% laufen diese noch, die übrigen wurden eingestellt. Es wurden außerdem 15 Studien zu verschiedenen Problematiken veröffentlicht und über 36.000 Sendeminuten in Radio und Fernsehen zu menschenrechtsrelevanten Themen gesendet. Insgesamt 29.020 Personen haben an menschenrechtsbezogenen Workshops teilgenommen.[34] Unter der Federführung der AIHRC fand, in Zusammenarbeit mit anderen zivilgesellschaftlichen Gruppen, die Auswahl der 34 Delegierten des zivilgesellschaftlichen Forums im Kontext der Internationalen Afghanistan-Konferenz in Bonn im Dezember 2011 statt. Dieser zivilgesellschaftliche Prozess wurde von den deutschen Politischen Stiftungen unterstützt und begleitet.

Größtes Hindernis bei der Einhaltung und Gewährleistung der Menschenrechte in Afghanistan sind die schwach ausgeprägten staatlichen Institutionen. Traditionelle Rollenbilder in der afghanischen Gesellschaft führen zu Menschenrechtsverletzungen vor allem gegenüber Frauen. Die Verwirklichung der Menschenrechte durch die afghanischen Institutionen und innerhalb der afghanischen Gesellschaft kann nur durch einen langfristigen Prozess der Aufklärung und Bildung verbessert werden. Die Bundesregierung wird ihre Unterstützung dafür auch nach 2014 fortsetzen.

Der Einfluss der afghanischen Zivilgesellschaft auf die Regierung wächst. Die afghanischen Zivilgesellschaftsorganisationen leisten einen ganz erheblichen Beitrag zur Demokratisierung und zum Wiederaufbau ihres Landes. Daher wurden zivilgesellschaftliche Vertreter bei der Internationalen Afghanistan-Konferenz in Bonn 2011 ausdrücklich mit einbezogen.

In Afghanistan gibt es etwa 2.000 bis 3.000 Nichtregierungsorganisationen. Das Ansehen der internationalen NGO in Afghanistan ist gemischt; Bevölkerung wie Regierung verhalten sich NGO gegenüber inzwischen zum Teil distanziert bis ablehnend. Die Gründe dafür sind vielfältig. Zum einen sind auch Nichtregierungsorganisationen in Afghanistan nicht von Korruption und Geschäftemacherei verschont geblieben. Zum anderen fürchtet die afghanische Regierung den Einfluss und auch die öffentliche Kritik der NGO, insbesondere wenn sie der Opposition nahe stehen. Kritik zu üben, ist allerdings eine legitime Aufgabe von zivilgesellschaftlichen Organisationen. Problematisch für die langfristige Entwicklung in Afghanistan muss allerdings die Abwanderung von gut ausgebildeten Afghaninnen und Afghanen aus der öffentlichen Verwaltung zu internationalen NGO gesehen werden, die zumeist eine erheblich bessere Vergütung bezahlen.[35]

[34] Vgl. AIHRC Report 2010, S. 8, 9, 12, www.aihrc.org.af .

[35] Vgl. Waisová, Sákra: Post-war Reconstruction in Afghanistan and the Changing NGO-Government Relationship, in: The China and Eurasia Forum Quarterly, Volume 6, No 3, August 2008.

Journalistenausbildung und Medienförderung

Die Bundesregierung fördert den Aufbau unabhängiger Medien und die Ausbildung von Journalisten in Afghanistan, unter anderem in Zusammenarbeit mit der *Deutschen Welle Akademie* und der *Mediothek Afghanistan*. Sie förderte 2011 unter anderem ein Seminar der Deutschen Welle für afghanische Journalisten von lokalen Radiostationen aus den Provinzen Kundus und Badakhshan. Ein weiterer Partner der Bundesregierung ist die Organisation *Media in Cooperation and Transition (MICT)*, die sich der Verbesserung der Qualität der afghanischen Printmedien zum Ziel gesetzt hat. MICT setzt dabei vor allem auf die Eigenständigkeit der afghanischen Journalistinnen und Journalisten. Von Afghanen verfasste Artikel werden von deutschen Journalisten Korrektur gelesen und anschließend mit Verbesserungsvorschlägen an die Verfasser zurückgesandt. Dieser Learning-on-the-job-Ansatz hilft die Qualität der afghanischen Medien internationalem Niveau anzunähern - mit Erfolg: Unter der Rubrik "Afghanische Geschichten" veröffentlicht unter anderem die *Frankfurter Allgemeine Zeitung* regelmäßig Artikel der von MICT geschulten Journalisten aus Afghanistan. Auch die dem Projekt angeschlossene Homepage www.afghanistan-today.org macht die Arbeit der Journalisten einem breiten Publikum zugänglich. Berichte über alltägliche Geschichten eröffnen den Lesern einen Blick auf das Afghanistan abseits von Krieg und Terrorismus. MICT wird unter anderem von der Bundesregierung, von der kanadischen Regierung, vom belgischen Außenministerium und der Friedrich Ebert Stiftung finanziert.

Viele Vertreter der afghanischen Zivilgesellschaft stehen Gesprächen mit den Taliban kritisch gegenüber. Besonders Frauengruppen befürchten die Aufgabe ihrer hart erkämpften Rechte zugunsten eines falsch verstandenen Friedensprozesses, der einen Frieden um jeden Preis anstreben würde.[36] Diese Haltung wird deutlich in einem offenen Brief an den Deutschen Bundestag vom 17. Juni 2011, verfasst von Vertretern der afghanischen Zivilgesellschaft.[37] Die afghanische Regierung und die Internationale Gemeinschaft haben allerdings bei der Internationalen Afghanistankonferenz in Bonn am 5. Dezember 2011 grundlegende **Prinzipien für eine politische Streitbeilegung mit der Aufstandsbewegung** festgelegt, die auch die Bewahrung der im Menschenrechtskatalog der afghanischen Verfassung enthaltenen Grundrechte garantieren sollen. Die Bundesregierung wird auf die Einhaltung dieser Vereinbarung achten.

Afghanistan besitzt im regionalen Vergleich eine sehr vielfältige Medienlandschaft. Derzeit gibt es in Afghanistan etwa 75 Fernsehkanäle, 175 FM (UKW)-Radiostationen und 800 verschiedene Printmedien.[38] Die Verfassung garantiert Pressefreiheit, die aber insbesondere durch das Gesetz gegen Gotteslästerung (Blasphemiegesetz) durch die Regierung eingeschränkt werden kann, mit entsprechend weiter Auslegung, wann dieser Tatbestand erfüllt ist. **Die Freiheit und Unabhängigkeit der Presse ist in der Praxis nur eingeschränkt gegeben.** Selbstzensur ist unter den unabhängigen und staatlichen Medien verbreitet. Auch die regierungsfeindlichen Kräfte bedrohen Journalisten, wenn diese kritisch berichten. Berichterstattung zu besonders kontroversen Themen bleibt daher aus Angst vor Repressalien gegen die Autoren oder deren Familien oft aus. Hinzu kommt, dass sich viele Medienhäuser im Besitz von politischen Interessengruppen befinden – Parteivorsitzende, ehemalige Kriegsfürsten oder Oppositionelle – oder mehr oder weniger direkt von Nachbarstaaten wie Iran oder Pakistan finanziert werden.[39] Viele Afghanen haben mittlerweile Zugang zu einem Radio, mehr und mehr

[36] Vgl. Joint statement of Afghanistan's Women 50% Campaign and Afghanistan's Political Participation Committee to Bonn 2 Conference, 01.10.2011.
[37] http://www.boell.de/presse/presse-pressemitteilung-offener-brief-afghanische-zivilgesellschaft-12363.html.
[38] Vgl. NATO Parliamentary Assembly: Governance Challenges in Afghanistan: An Update (Nov. 2011).
[39] Vgl. Ruttig, Thomas: Nicht so, wie es sein sollte, taz 07.10.2011.

– besonders in den regelmäßig mit Strom versorgten Städten – haben Zugang zu einem Fernsehgerät, während die Verbreitung der Printmedien in Afghanistan aufgrund der hohen Analphabetenrate weiterhin begrenzt bleibt. Die Organisation Supporting Open Media in Afghanistan (Nai) unterstützt seit 2004 die Förderung von unabhängigen Medien und Ausbildung von Journalisten. Zudem veröffentlicht sie jeden Monat einen Bericht über Verstöße gegen die Pressefreiheit und fungiert als "Watchdog" gegenüber staatlichen oder anderen Autoritäten.

Die Lage der Frauen in Afghanistan ist auch zehn Jahre nach dem Sturz der Taliban noch nicht zufriedenstellend. Dies liegt vor allem an einem überkommenen traditionellen Rollenverständnis, das in Afghanistan besonders auf dem Land noch weit verbreitet ist. Allerdings verfügt Afghanistan über eine gesetzliche Grundlage zur Beseitigung der Diskriminierung gegen Frauen. Diese ist zum einen in der Verfassung von 2004 verankert, außerdem seit 2010 ausdrücklich in einem Gesetz zur Eliminierung von Gewalt gegen Frauen (EVAW). Die Umsetzung dieses Gesetzes findet bisher allerdings nur unzureichend statt.[40] Die Bundesregierung unterstützt zahlreiche Projekte zur Stärkung der Rolle und des Einflusses von Frauen in der afghanischen Gesellschaft.

Frauen in der zivilen Konfliktberatung

Die Bundesregierung unterstützt mit etwa € 1,3 Mio. (2009-2013) ein von der GIZ durchgeführtes Projekt zur Stärkung des weiblichen Einflusses in der zivilen Konfliktberatung. Ziel des Projekts ist es, das Verhalten von Mullahs, Lehrern, Richtern und Polizisten durch Aufklärung über Menschenrechte und insbesondere Frauenrechte zu verändern.

Eine Studie der Unterstützungsmission der Vereinten Nationen (UNAMA) kommt zu dem Ergebnis, dass die geltenden Gesetze oft nicht eingehalten werden oder unbekannt sind.[41] **70-80% der Ehen in Afghanistan sind arrangiert**. Dies ist zwar gesellschaftlich anerkannt, nach dem EVAW aber eigentlich illegal. Dasselbe gilt für **Kinderehen**, deren Zahl jedoch zurückgeht.[42] Das legale Heiratsalter liegt bei 16 Jahren für Mädchen und 18 Jahren bei Jungen. Da nur rund 10% aller Afghanen eine Geburtsurkunde besitzen und Ehen in der Regel nicht registriert werden, ist die Durchsetzung der Gesetze sehr schwierig. Das Vertrauen in die staatlichen Institutionen in der Bevölkerung ist zudem begrenzt, so dass Verbrechen gar nicht erst zur Anzeige gebracht werden. Dies gilt insbesondere für **sexuelle Straftaten**, da diese tabuisiert sind. Werden sie dennoch angezeigt, wird häufig nicht ermittelt oder das Opfer für schuldig erklärt. 87% der afghanischen Frauen waren laut UNAMA schon einmal Opfer von Gewalt. UNAMA konnte zudem eine Wechselwirkung zwischen Armut, Analphabetismus und Kinderehen nachweisen.

Andererseits: 28% der Abgeordneten des afghanischen Parlaments sind Frauen; das sind neun Prozentpunkte mehr als im weltweiten Durchschnitt. 64 Sitze des Unterhauses sind für Frauen reserviert; derzeit gibt es 69 weibliche Parlamentsabgeordnete. Neun von 70 Mitgliedern des Hohen Friedensrates sind Frauen. Allerdings sind Frauen in öffentlichen Positionen häufiger als Männer schwerwiegenden Repressalien und Bedrohungen ausgesetzt. So sank die Anzahl der Frauen im öffentlichen Dienst von 31% (2006) auf 18,5% (2010).

[40] UNAMA: A Long Way to Go: Implementation of the Elimination of Violence Against Women Law in Afghanistan, November 2011.
[41] UNAMA: Harmful Pratices and Implementation of the Law on Elimination of Violence against Women in Afghanistan, Dezember 2010.
[42] Vgl. Fortschrittsbericht 2010, S. 101; National Risk and Vulnerability Assesment- NRVA 2007/08.

Bewusstsein für Kinderrechte

Die Bundesregierung fördert die NGO *Children in Crisis* in der Provinz Kabul mit € 78.000 (2011). Ziel des Projektes ist es, das Bewusstsein für Kinderrechte zu stärken. Dies geschieht unter anderem durch ein Train-the-Trainer-Programm, in dem zunächst 44 „Master Trainers" ausgebildet werden, die dann etwa 800 weitere Trainer ausbilden werden. Die Umsetzung des Projekts erfolgt durch ein Theater zum Mitmachen, in dem die Zuschauer vorgespielte Szenarien unterbrechen und selbstständig fortsetzen können. So soll die Einstellung von Eltern, Lehrern, Polizisten und Gemeindemitgliedern zu Kinderrechten positiv beeinflusst werden. Das Projekt findet in Absprache mit dem afghanischen Bildungsministerium und lokalen Autoritäten statt.

Während der Herrschaft der Taliban (1996-2001) wurde Frauen jede Bildung vorenthalten, Schulbildung konnte nur im Geheimen stattfinden. Zehn Jahre später **stellen Mädchen heute rund ein Drittel der insgesamt 8 Mio. Schülerinnen und Schüler**. Dies ist ein nicht zu unterschätzender Erfolg. Nach der Primärbildung endet allerdings die Schulbildung der meisten Mädchen.[43] Es wird künftig noch mehr darauf ankommen, den Frauen in Afghanistan eigene Einkommensperspektiven zu eröffnen, um ihre Stellung in der Gesellschaft nachhaltig zu verbessern.

Deutschland setzt sich dafür ein, dass mehr Frauen in der afghanischen Polizei eingestellt werden. Frauen können inzwischen an den regulären Ausbildungsgängen für alle Laufbahnen teilnehmen und durchlaufen die Ausbildung einschließlich der Prüfungen gemeinsam mit ihren männlichen Kollegen. Das afghanische Innenministerium hat sich das Ziel gesetzt, bis 2014 insgesamt 5.000 Frauen im Polizeidienst zu beschäftigen. Dafür müssen jedes Jahr rund 1.000 Anwärterinnen eingestellt werden. Aufgrund der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen ist es jedoch noch immer schwierig, Frauen für den Polizeiberuf zu gewinnen. Dennoch sind auch hier Fortschritte zu erkennen: Gab es 2005 nur 180 Frauen in der afghanischen Polizei, waren es 2009 insgesamt 550. Ende 2011 dienten dort bereits 1.300 Frauen.

Im Januar 2011 plante das afghanische Kabinett ein Gesetz, das **Frauenhäuser** unter staatliche Aufsicht stellen sollte. Bisher wurden die Frauenhäuser meist von nichtstaatlichen Organisationen betrieben. Insbesondere Frauengruppen kritisierten das Vorhaben scharf und erreichten einen Rückzug der Gesetzesvorlage. Unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft wurde im Mai eine abgeänderte Version entworfen und im September 2011 im Kabinett bestätigt. Frauenhäuser bleiben von der Regierung unabhängig. Zivilgesellschaftliche Vertreter konnten zudem das von der afghanischen Regierung Anfang 2011 angekündigte sogenannte Hochzeitskostenbegrenzungsgesetz verhindern. Der Ansatz, die enormen Kosten von Hochzeitsfeiern zu begrenzen, um einer Verschuldung von jungen Brautpaaren entgegenzuwirken, ist zwar grundsätzlich sinnvoll. Das geplante Gesetz sah jedoch auch sehr weitgehende Eingriffe insbesondere in die Rechte von Frauen vor, darunter Bekleidungsvorschriften und die Schaffung einer Überwachungsinstanz zur Auslegung und Einhaltung der Sharia. Auch der Oberste Gerichtshof hatte schließlich Bedenken, ob die Bestimmungen des Gesetzentwurfs der Verfassung entsprechen.

Die Bundesregierung unterstützt die **Achtung der Frauenrechte** in Afghanistan über verschiedene konkrete Hilfsmaßnahmen. So wurden allein seit 2009 über 300 weibliche und knapp 200 männliche lokale Funktionsträger zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen sensibilisiert. Durch Radioprogramme in fünf Provinzen wurde die Öffentlichkeit mit dem Ziel der Prävention von häuslicher Gewalt angesprochen. Über 430 Frauen und Mädchen und

[43] Vgl. Ruttig, Thomas: Nicht so, wie es sein sollte, taz 07.10.2011.

knapp 40 Kinder haben in einem von der Bundesregierung unterstützten Frauenhaus Schutz gesucht.

Die **Situation der Kinder** bleibt in einem durch Armut und Unsicherheit geprägten Land schwierig. Die afghanische Regierung beschloss in Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen einen Aktionsplan gegen die Rekrutierung minderjähriger Jungen zu den Sicherheitskräften. Dieser sieht unter anderem eine Verbesserung der Altersidentifikation durch Geburtsurkunden vor. Schwieriger ist die Situation der Jungen, die von regierungsfeindlichen Gruppen rekrutiert werden. Sie werden dort zum Teil als Selbstmordattentäter oder als Waffenschmuggler eingesetzt.[44] Ein weiteres Problem stellt die immer noch bestehende Tradition des Missbrauchs von Jungen („Bacha Bazi“) dar. Eine strafrechtliche Verfolgung findet so gut wie nicht statt.[45]

Die **Situation in den afghanischen Gefängnissen** ist unzureichend. UNAMA veröffentlichte 2011 eine Studie, die schwere Missstände aufzeigte.[46] Fast die Hälfte der über 300 Befragten in Haftanstalten des Geheimdienstes (NDS) und ein Drittel der Personen in Haftanstalten der ANP oder Grenzpolizei (ABP) gaben an, bei Befragungen gefoltert worden zu sein. Systematische Folter als Regierungspolitik schloss der Bericht jedoch ausdrücklich aus. Es besteht häufig keine Trennung von Straf- und Untersuchungshaft oder von Erwachsenen und Minderjährigen. Fast alle Gefängnisse sind überfüllt. Darüber hinaus sei der Zugang zu sauberem Wasser, sanitären Anlagen und medizinischer Versorgung unzureichend, so UNAMA. Die afghanische Regierung arbeitet derzeit mit Unterstützung der internationalen Gemeinschaft an einem Aktionsprogramm, um diese Missstände zu beheben. Aufgrund der Ergebnisse des Berichts setzte ISAF zunächst die Überstellung von Gefangenen in afghanische Gefängnisse aus. Die Bundesregierung engagiert sich hier seit Jahren mit Ausbildungsmaßnahmen für Justizpersonal und mittlerweile auch durch Finanzierung von Gehältern.

[44] Report of the Secretary General on the situation in Afghanistan and its implication for international peace and security, 21.09.2011. S.7.
[45] U.S. Department of State :2010 Country Report on Human Rights Practices, S. 37-43.
[46] UNAMA: Treatment of Conflict – Related Detainees in Afghan Custody, 10 October 2011, www.unama.unmissions.org.

7. Versöhnung und Reintegration

Die Erkenntnis, dass es letztlich keine militärische Lösung des Konflikts in Afghanistan geben wird, hat sich international durchgesetzt. Die internationale Schutztruppe ISAF leistet einen entscheidenden Beitrag zur Stabilisierung des Landes und zur Einhegung einer terroristischen Gefahr. Den inneren Frieden in Afghanistan kann sie aber nicht erzwingen. Auch die besten afghanischen Sicherheitskräfte können auf Dauer nur eine staatliche Ordnung durchsetzen, die von der gesamten Gesellschaft getragen wird. Eine dauerhafte Stabilisierung Afghanistans erfordert daher einen Friedensprozess zur politischen Konfliktlösung, dessen Ergebnis die Verfassung und den darin enthaltenen Menschenrechtskatalog respektiert und die Einbeziehung der legitimen Interessen aller afghanischen Gruppen ermöglicht. Dies schließt auch die Taliban ein. Wenn sie eine legitime politische Kraft in Afghanistan werden wollen, werden sie die Waffen niederlegen und jede Beziehung mit dem internationalen Terrorismus abbrechen müssen. Dies herbeizuführen, ist die zentrale politische Herausforderung.

Die Bundesregierung und die Internationale Gemeinschaft unterstützen den afghanischen Versöhnungsprozess – allerdings keinen Frieden um jeden Preis. Bei der Internationalen Afghanistankonferenz in Bonn am 5. Dezember 2011 wurden Grundprinzipien für eine politische Friedenslösung vereinbart, die auch sicherstellen sollen, dass diese entscheidende Frage nicht über die Köpfe der Afghaninnen und Afghanen hinweg entschieden wird.

Der afghanische Friedensprozess soll alle relevanten Kräfte an einen Tisch bringen und darüber beraten, wie die legitimen Anliegen und Interessen der bewaffneten Aufstandsbewegung und der ihr nahe stehenden Bevölkerungsgruppen auf politische, also friedliche Weise bei der künftigen Gestaltung und Führung des Landes berücksichtigt werden können. Dabei müssen Befürchtungen aus der afghanischen Gesellschaft ernst genommen werden, eine politische Lösung könne die errungenen Fortschritte gefährden. Afghanistan darf auch nicht erneut zu einem Verbündeten des internationalen Terrorismus werden. Die Lösung kann nicht darin bestehen, das Talibanregime von vor 2001 wieder einzurichten. Eine Beteiligung der Taliban an Parlament und Regierung darf jedoch nicht von vornherein ausgeschlossen sein, wenn diese sich von Gewalt und Terrorismus lossagen und sich auf dem Boden der afghanischen Verfassung bewegen.[47]

Ein solcher Friedensprozess wirft eine Reihe schwieriger und schmerzhafter Fragen auf: Kann man überhaupt mit den Vertretern einer Bewegung reden, die für viele Tote und Verwundete bei afghanischen wie internationalen Sicherheitskräften und für viel Leid unter der afghanischen Bevölkerung verantwortlich ist? Ist ein friedliches Zusammenleben nach allem, was geschehen ist, jemals wieder möglich? Und wie sollen angesichts des politischen Imperativs einer Verhandlungslösung die über völkerrechtlich zulässige Kampfhandlungen hinaus begangenen Verbrechen aufgeklärt und bestraft werden, wenn die Täter eine Amnestie fordern? Es entspricht der Erfahrung aus anderen Konflikten, dass dauerhafter Frieden einen gesellschaftlichen Versöhnungsprozess voraussetzt. Dies erfordert Zeit und eine umfassende Beteiligung demokratischer und zivilgesellschaftlicher Strukturen auf allen Ebenen. Die Auseinandersetzung mit der Vergangenheit kann dabei allenfalls zurückgestellt, letztlich aber nicht vermieden werden.

[47] Zu diesem Thema siehe auch Shinn, Dobbins: Afghan peace talks: a primer, RAND 2011, www.rand.org, sowie Schirch: Designing a comprehensive peace process for Afghanistan, US Institute for Peace 2011, www.usip.org.

Die seit 2009 verstärkten militärischen, zivilen und politischen Anstrengungen in Afghanistan haben **wichtige Rahmenbedingungen für einen Versöhnungsprozess geschaffen**. Er wurde 2010 mit einer Großen Friedensversammlung und der Bestellung eines Hohen Friedensrats eingeleitet. Der am 29. Juni 2010 von Präsident Karsai per Dekret ins Leben gerufenen Hohe Friedensrat hat die Aufgabe, einen politischen Dialog mit der Führung der Aufständischen zu beginnen und alle wichtigen politischen und ethnischen Kräfte in die Friedensbemühungen einzubinden. Präsident Karsai erhielt von der Friedensdschirga das Mandat, Gespräche auch mit denen zu führen, die einen bewaffneten Aufstand gegen seine Regierung, gegen die afghanische Bevölkerung und gegen die internationale Präsenz in Afghanistan führen. Erste Gesprächskontakte wurden geknüpft; dabei ging es bisher aber eher um vertrauensbildende Maßnahmen als um inhaltliche Verhandlungen. Die Aufnahme von Gesprächen wurde auch nicht an unrealistische Vorbedingungen (wie etwa an einen Waffenstillstand) geknüpft.

Die **Ermordung von Professor Burhanuddin Rabbani**, Vorsitzender des Hohen Friedensrats und ehemaliger afghanischer Präsident, am 20. September 2011 war ein schwerer Rückschlag für die Friedensbemühungen. Die Umstände seines gewaltsamen Todes (der Attentäter hatte sich als friedensbereiter Talib ausgegeben) führten in Afghanistan zu einer Diskussion darüber, ob angesichts eines so direkten Angriffs auf den Friedensprozess eine Versöhnung überhaupt möglich sei. Vertreter der ehemaligen Nordallianz forderten zunächst einen sofortigen Abbruch der Gespräche. Dass die Lösung des Konflikts letztlich nur politisch gelingen kann, wird von der großen Mehrheit der Afghanen aber auch nach dem Attentat nicht in Frage gestellt. Präsident Karsai hat wiederholt seine Entschlossenheit zu einem politischen und gesellschaftlichen Versöhnungsprozess bekräftigt. Die Bundesregierung unterstützt nachdrücklich die Entschlossenheit der afghanischen Regierung, den Weg einer Versöhnung mit den Aufständischen weiter mutig zu beschreiten.

Der eingeleitete politische Prozess hat 2011 trotz aller Rückschläge an Dynamik gewonnen. Eine traditionelle Ratsversammlung (Loya Dschirga) in Kabul im November 2011 bekräftigte das Ziel der afghanischen Regierung, den Friedensprozess fortzusetzen. Die mehr als 2.000 Delegierten forderten in einer Resolution, der Dialog mit den Aufständischen solle unter afghanischer Führung stehen und nur mit Personen afghanischer Identität eingegangen werden. Man brauche eine Adresse. Der Versöhnungsprozess in den Provinzen, Distrikten und Dörfern solle künftig mehr Beachtung erfahren. Die Staaten der Region und die islamische Welt sollten den Friedensprozess aktiv unterstützen, etwa durch Einrichtung von Zentren zur Förderung des Friedensdialogs. Pakistan wurde zu einer „ehrlicheren Kooperation“ aufgerufen. Der Aufforderung der Dschirga, zur Aufklärung des Mordes an Professor Rabbani eine afghanische Delegation zu empfangen, kam die pakistanische Regierung nach.

Die Internationale Gemeinschaft spielt dabei auf mehreren Ebenen eine wichtige Rolle. Zum einen ist ihre militärische Präsenz in Afghanistan – oder auch ihr Abzug – ein möglicher Gegenstand von Verhandlungen. Die Taliban können nicht ernsthaft einen Abzug von ISAF über Nacht wollen (was die Gefahr eines von ihnen nicht mehr kontrollierbaren Bürgerkriegs erhöhen würde). Sie wollen aber auch keine dauerhafte Stationierung fremder Kampftruppen auf afghanischem Boden. Auch die Internationale Gemeinschaft will nicht unbegrenzt als Ordnungsmacht in der Region auftreten; sie hat andererseits ein berechtigtes Interesse an der Terrorismusbekämpfung. Je früher und effektiver Afghanistan selbst für Sicherheit und Stabilität sorgen kann, – idealerweise durch politische Konfliktlösung – desto früher wird eine **internationale Militärpräsenz** entbehrlich.

Ein anderer wichtiger Faktor ist die bei der Bonner Afghanistan-Konferenz bekräftigte inter-

nationale **Bereitschaft zu einer langfristigen zivilen Unterstützung** Afghanistans. Auch die Taliban werden darauf nicht verzichten können. Dies lässt darauf hoffen, dass die gegenseitigen Zusicherungen von Bonn eine inklusive politische Friedenslösung nicht nur zulassen, sondern fördern werden. Und schließlich leistet die Internationale Gemeinschaft **politische und diplomatische Unterstützung** für die Bemühungen der afghanischen Regierung, Gespräche mit der Führung der Aufständischen zu führen. Daran ist auch die Bundesregierung beteiligt. US-Außenministerin Clinton bekräftigte die grundsätzliche Bereitschaft der USA zur direkten Beteiligung an einem Versöhnungsprozess.[48]

Die Internationale Gemeinschaft unterstützt den politischen Prozess zudem mit vertrauensbildenden Maßnahmen. Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen hat im Juni 2011 einstimmig die **Aufteilung des bisherigen Al-Qaida-Taliban-Sanktionsausschusses** nach der Resolution 1267 des Sicherheitsrats in zwei getrennte Sanktionsregime gegen Al-Qaida und die Taliban beschlossen. Diese unter deutschem Vorsitz des Sanktionsausschusses erwirkte Neuregelung ermöglicht seither eine differenzierte Betrachtung der beiden Gruppierungen, insbesondere die **Aufhebung von Sanktionen gegen friedensbereite Taliban**. Bereits am 15. Juli 2011 strich der neue Afghanistan-Taliban-Sanktionsausschuss (nach VNSR-Resolution 1988) insgesamt 14 Taliban von der Sanktionsliste, darunter auch alle bislang gelisteten vier Mitglieder des afghanischen Hohen Friedensrates. Diese Entscheidung wurde in Afghanistan als positives Signal für die Bemühungen um einen politischen Dialog gewertet. Zurzeit bearbeitet der Sanktionsausschuss des VN-Sicherheitsrats in New York weitere Anträge auf Entlistung von friedensbereiten Taliban.

Bei der Internationalen Afghanistankonferenz in Bonn haben sich afghanische Regierung und Internationale Gemeinschaft auf **sieben Grundprinzipien für eine politische Friedenslösung in Afghanistan** verständigt**:**[49]

Der Friedensprozess muss

(1) unter **afghanischer Führung** stehen und

(2) **inklusiv** die legitimen Interessen aller Afghanen berücksichtigen.

Die Friedenslösung muss beinhalten

(3) die Bestätigung eines souveränen, stabilen und **geeinten Afghanistans**,

(4) Gewaltverzicht,

(5) den Bruch mit dem internationalen Terrorismus und

(6) die Respektierung der afghanischen **Verfassung** einschließlich der darin verankerten Menschen- und Frauenrechte.

(7) Die **Region** muss den Friedensprozess und sein Ergebnis respektieren und unterstützen.

Die Internationale Gemeinschaft sagte **volle Unterstützung für ein Ergebnis** zu**, das diese Prinzipien einhält.**

Die Region spielt bei der innerafghanischen Versöhnung eine wichtige Rolle. Die Staaten der Region haben bei der Konferenz von Istanbul im November 2011 bekräftigt, die Souveränität Afghanistans zu respektieren und den Friedensprozess dort zu unterstützen (siehe dazu auch den nächsten Abschnitt). Eine Verständigung zwischen Afghanistan und Pakistan

[48] Asia Society Richard Holbrooke Memorial Address, www.state.gov/secretary/rm/2011/02/156815.htm.
[49] Siehe dazu Absatz 18 des Schlussdokument der Konferenz im Anhang dieses Berichts.

ist hierbei unabdingbar. Bei einem Treffen im April 2011 hatten Präsident Karsai und Premierminister Gilani die afghanisch-pakistanische Joint Peace Commission (JPC) aufgewertet, die sich künftig auf der Ebene der Regierungschefs treffen sollte. Das Attentat auf Professor Rabbani führte dann zu einer merklichen Abkühlung der bilateralen Beziehungen. Dennoch verpflichteten sich Präsident Karsai und Präsident Zardari bei einem bilateralen Gipfeltreffen in Istanbul am 1. November 2011 erneut zu einer engeren Zusammenarbeit.

Der politische Prozess darf nicht auf die Führung der Aufständischen begrenzt sein; er muss parallel auch auf der Ebene der Provinzen und Distrikte vermittelt und umgesetzt werden. Um lokale Konfliktursachen gezielt ansprechen und Lösungen erarbeiten zu können, wurde 2010 das Afghan Peace and Reintegration Programme (APRP) eingerichtet, um regierungsfeindlichen Kämpfern eine **Wiedereingliederung in die afghanische Gesellschaft** und eine wirtschaftliche Perspektive zu ermöglichen. Nach Angaben des APRP haben sich bis Mitte Dezember 2011 landesweit 2.997 ehemalige Kämpfer zur Teilnahme am APRP angemeldet, davon rund die Hälfte im deutschen Verantwortungsbereich im Norden, vor allem in den Provinzen Sar-e Pol und Kundus. Mit 1.112 weiteren Kämpfern laufen Gespräche. Die Teilnehmer des Programms erhalten eine berufsvorbereitende Umschulung; einige sorgen inzwischen als Dorfschutzkräfte für Sicherheit in ihren Heimatdörfern, andere arbeiten als Minenräumer für ein von der Bundesregierung unterstütztes Projekt. Deutschland ist mit einem Beitrag von **€ 50 Mio.** über fünf Jahre (bis 2014) nach Japan und USA drittgrößter Geber dieses Programms.

Nach anfänglichen Umsetzungsschwierigkeiten kann das APRP erste Ergebnisse vorweisen. Der Aufbau der Programmstrukturen auf nationaler Ebene ist weitgehend abgeschlossen. In 29 von 34 Provinzen wurden Friedensräte eingerichtet, um die Umsetzung des Programms zu begleiten und für die Kämpfer akzeptable Projektvorschläge zu machen. Struktur- und Kapazitätsmangel stellen aber weiterhin eine große Herausforderung dar. Auf Anregung der Internationalen Kontaktgruppe im Mai 2011 in Kabul wurden Umsetzungsdefizite behoben. Vereinzelt muss die Kooperation von Regierungsvertretern auf lokaler Ebene noch nachdrücklicher eingefordert werden. Ferner stellt die Sicherheit Reintegrationswilliger gerade in der Anfangsphase des Reintegrationsprozesses ein ernst zu nehmendes Problem dar. Das Schutzkonzept der afghanischen Sicherheitskräfte bedarf daher einer kontinuierlichen Überprüfung. Der lokale Reintegrationsprozess wird – ebenso wie der Dialog mit den Führern der Aufständischen – nicht in wenigen Monaten abgeschlossen sein können. Für den Erfolg des Programms ist daher eine langfristige Perspektive und Unterstützung unabdingbar.

8. Regionale Stabilität

Afghanistan ist Teil einer Region zwischen dem Mittleren Osten, Zentralasien und Südasien, die von zahlreichen historischen und gegenwärtigen Konflikten geprägt ist. Angesichts der Bedrohungen durch den islamistischen Terrorismus, den transnationalen Drogenhandel, aber auch durch die Präsenz von Atomwaffen in Indien und Pakistan, berührt diese Region unmittelbar die Sicherheit der ganzen Welt. Dies ist der wichtigste Grund, warum sich die Staatengemeinschaft dort so umfassend engagiert. Der Sturz des Taliban-Regimes (2001), die Verdrängung des Terrornetzwerks Al-Qaida aus Afghanistan und der Tod seines Anführers Osama bin Laden (2011) in Pakistan haben die unmittelbare Gefahr zunächst gebannt. Die Notwendigkeit einer dauerhaften regionalen Stabilisierung und einer konstruktiven Einbindung der Nachbarstaaten in den afghanischen Friedensprozess besteht aber fort.

Sicherheit und Frieden in Afghanistan sind untrennbar mit einem friedlichen Interessenausgleich und einer verstärkten auch wirtschaftlichen Kooperation mit den Nachbarn und den anderen Staaten in der Region verbunden. Dafür sind Einbindung und konzertierte Anstrengungen aller in der Region einflussreichen Akteure notwendig. Die Regionalkonferenz *Heart of Asia* in Istanbul am 2. November 2011 hat dafür eine gute Grundlage gelegt, die bei der Internationalen Afghanistankonferenz in Bonn ausdrücklich begrüßt wurde.

Afghanistans geografische Lage prägt das Land auch politisch. Mit seinen sechs Nachbarn Pakistan, Iran, China, Turkmenistan, Usbekistan und Tadschikistan verbindet Afghanistan enge kulturelle, ethnische, religiöse und wirtschaftliche Beziehungen. Das Wachstumspotenzial einer regional verflochtenen Wirtschaft – von der Landwirtschaft über den Transithandel bis zum Export von Energie und Bodenschätzen – ist immens. Allerdings ist auch der politische Wettbewerb zwischen den großen afghanischen Bevölkerungsgruppen – von 1992-96 auch der blutige afghanische Bürgerkrieg – unmittelbar mit dem Ringen der verschiedenen Nachbarn um Einfluss in Afghanistan verbunden. So werden bis heute die Führung und große Teile der Logistik der afghanischen Insurgenz auf pakistanischem Territorium vermutet. Andererseits beherbergen insbesondere Pakistan und Iran seit Jahrzehnten mehrere Millionen afghanische Flüchtlinge. Trotz einer belasteten Geschichte ist es der afghanischen Regierung unter Staatspräsident Karsai in den vergangenen zehn Jahren durch intensive Diplomatie gelungen, Arbeitsbeziehungen zu den Nachbarn und weiteren in der Region einflussreichen Staaten aufzubauen. Wichtigster Grundpfeiler dieser Beziehungen ist die Kabul Declaration of Good Neighbourly Relations von 2002, welche die Prinzipien der territorialen Integrität aller Staaten der Region und der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten anderer Staaten festhält.[50]

Afghanistan ist heute vollwertiges Mitglied der Vereinten Nationen und anerkannter Partner der internationalen Gemeinschaft. Das war vor zehn Jahren noch völlig anders; während der Taliban-Herrschaft (1996-2001) war Afghanistan politisch isoliert und seine Regierung international nicht anerkannt. Nur drei Staaten unterhielten diplomatische Beziehungen zu den Taliban: Pakistan, Saudi-Arabien und die Vereinigten Arabischen Emirate.

Afghanistan gehört zahlreichen Regionalorganisationen an, etwa der Economic Cooperation Organisation (ECO), der South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC) und der Conference on Interaction and Confidence-Building Measures in Asia (CICA) an, die sich mit wirtschaftlicher Zusammenarbeit und vertrauensbildenden Maßnahmen in Asien befasst. Afghanistan hat Beobachterstatus bei der Shanghai Cooperation Organisation (SCO) beantragt. Kooperationsfelder auf Regionalebene sind vor allem die Bekämpfung von Terrorismus und Extremismus, von Drogenschmuggel und organisierter Kriminalität, die Behandlung von Flüchtlingsfragen, der Ausbau transregionaler Transport- und Energieinfrastruktur sowie die Koordinierung beim Wasserressourcenmanagement.

Gute regionale Beziehungen sind ein wesentlicher Faktor der Stabilität Afghanistans. Dabei kommt es auf der einen Seite darauf an, dass die Nachbarn ihre Verpflichtungen aus der Kabul-Deklaration über gutnachbarschaftliche Beziehungen einhalten und nicht nach Einfluss auf die inneren Angelegenheiten Afghanistans trachten. Auf der anderen Seite ist es ebenso wichtig, dass Afghanistan und die Internationale Gemeinschaft mit dem Aufbau der afghanischen Sicherheitskräfte keinen Faktor schaffen, der von seinen Nachbarstaaten als Bedrohung wahrgenommen werden könnte. Die langfristigen Partnerschaften der USA und der

[50] Kabul Declaration on Good Neighbourly Relations 22.12.2002.

NATO mit Afghanistan und das weitere militärische Engagement werden so zu gestalten sein, dass sie sich stabilisierend in die regionale Situation einfügen.

Am 26. November 2011 kam es zu einem **schweren Grenzzwischenfall** zwischen ISAF und pakistanischen Truppen, bei dem 24 pakistanische Soldaten getötet wurden. Während ISAF erklärte, bei einer gemeinsamen Operation mit afghanischen Kräften unter Beschuss geraten zu sein und Luftunterstützung angefordert zu haben, bestritt die pakistanische Seite diese Darstellung. Die Vorgänge sind noch nicht aufgeklärt. Unmittelbar nach dem Vorfall schloss Pakistan auf unbestimmte Zeit zwei Grenzübergänge für Nachschublieferungen an die ISAF-Truppen und forderte die USA auf, den Luftwaffenstützpunkt Shamsi in Belutschistan zu räumen. Zuletzt hatte Pakistan im September 2010 für zehn Tage die Nachschubwege von ISAF blockiert, nachdem ISAF-Kräfte versehentlich zwei pakistanischen Soldaten getötet hatten. Um Zwischenfälle auszuschließen, bemühen sich ISAF und Pakistan seit mehreren Jahren um eine bessere Kooperation in der Grenzregion. Der Grenzverlauf zwischen Afghanistan und Pakistan ist umstritten und variiert selbst auf offiziellen Karten.

Bei der **Afghanistan-Regionalkonferenz** Security and Cooperation in the Heart of Asia am 2. November 2011 in Istanbul verständigten sich die Staaten der Region erstmals auf einen weiterführenden regionalen Dialog, basierend auf verpflichtenden Prinzipien für Sicherheit und Stabilität in der Region. Unter gemeinsamen Vorsitz der Türkei, Afghanistans und der Vereinten Nationen nahmen Vertreter aus 27 Staaten teil, darunter alle Nachbarstaaten Afghanistans und weitere wichtige regionale Akteure wie etwa Indien. Die Bedeutung dieser Konferenz wurde durch die Anwesenheit von zehn Außenministern, unter anderem aus Indien, Pakistan und Iran, unterstrichen. Mit der Abschlusserklärung *Istanbul Process on Regional Security and Cooperation for a Secure and Stable Afghanistan* wurde ein regionaler Konsultationsprozess eingerichtet (Istanbul-Prozess), dessen Ziel es ist, langfristig die regionale Kooperation bei Sicherheits-, Wirtschafts- und Entwicklungsfragen zu vertiefen. Damit soll ein dauerhafter Beitrag zu einer Lösung des Konflikts in Afghanistan geleistet werden. Der Prozess basiert auf einem Dreiklang aufeinander aufbauender Elemente:

Prinzipien und Verpflichtungen der Staaten der Region als Leitlinien für

- **vertrauensbildende Maßnahmen** (in den Bereichen Politik, Wirtschaft, Bildung, Kultur und Justiz) als Grundlage für
- **regionale Zusammenarbeit** einschließlich eines weiterführenden Dialogs.

Weiterhin wird im Dokument ein Folgetreffen auf Ebene der Außenminister im Juni 2012 in Kabul festgelegt, dessen Vorbereitung auf Arbeitsebene den Beginn des Prozesses darstellt. Die Regionalstaaten verpflichteten sich auf folgende Prinzipien:

- Anerkennung der **zentralen Rolle der Vereinten Nationen** in den internationalen Beziehungen
- Verpflichtung zu einheitlicher, unteilbarer Sicherheit, **Gewaltverzicht**, **territoriale Integrität** und **Nicht-Einmischung** sowie
- Verpflichtung zur **Unterstützung des afghanischen Versöhnungsprozesses** unter afghanischer Führung und in Übereinstimmung mit der afghanischen Verfassung.

Der **Istanbul-Prozess** soll konstruktive Zusammenarbeit unter den Staaten der Region fördern und eine Dynamik in Gang setzen, die bis zu einem für Juni 2012 vereinbarten Außenministertreffen in Kabul weiter an Fahrt gewinnen könnte. Deutschland war aufgrund seiner prominenten Rolle in der internationalen Afghanistanpolitik (Vorsitz der internationalen

Kontaktgruppe, Gastgeber der Internationalen Afghanistankonferenz in Bonn, Federführer für Afghanistan im VN-Sicherheitsrat) besonders eng in den Vorbereitungsprozess von Istanbul eingebunden. In Bonn konnte die Internationale Gemeinschaft auf dieser Grundlage einen nachhaltigen, vertrauensvollen Regionalansatz als tragfähige Basis für den politischen Friedensprozess in Afghanistan begrüßen. Wesentliches Element dieses Regionalansatzes ist die stärkere **Verflechtung der afghanischen mit der regionalen Wirtschaft.** Durch Förderung des grenzüberschreitenden Handels und der Erschließung gemeinsamer Märkte sollen die negativen wirtschaftlichen Auswirkungen des schrittweisen Abzugs internationaler Kampftruppen aus Afghanistan abgemildert und die Einbindung der Region in den politischen Stabilisierungsprozesses in Afghanistan forciert werden.

Die Schaffung einer Perspektive für nachhaltiges Wirtschaftswachstum in Afghanistan, verankert in der Region, ist das Ziel der New Silk Road Initiative. Das von den USA entwickelte Konzept beschreibt die Vision einer Wirtschaftsentwicklung mit nachhaltigem Wachstum basierend auf regionalen Infrastruktur- und Reformprojekten, der Erweiterung von Handelsabkommen, der Förderung des Privatsektors sowie der Modernisierung von Zoll- und Grenzkontrollregimen.

PATRIP fördert die regionale Wirtschaft

Um den grenzüberschreitenden wirtschaftlichen Austausch zwischen Afghanistan und Tadschikistan sowie Afghanistan und Pakistan auf lokaler Ebene zu stärken, legte die Bundesregierung mit der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) das *Pakistan-Afghanistan-Tajikistan Regional Integration Programme* (PATRIP) auf. In den Jahren 2010 und 2011 wurden im Rahmen dieses regionalen Fonds insbesondere in der Grenzregion zu Tadschikistan gemeinsam mit dem *Aga Khan Development Network* (AKDN) zahlreiche Vorhaben umgesetzt. Dazu gehört zum Beispiel der Bau der im August 2011 eingeweihten Vanj-Brücke über den Grenzfluss Pjandsch, die einen Marktplatz und Grenzstationen umfasst. Ende 2011 wurde PATRIP in eine Stiftung umgewandelt, um interessierten internationalen Gebern eine Beteiligung zu ermöglichen und einen konkreten Beitrag zur regionalen Integration im Rahmen traditioneller Handelswege (Seidenstraße) zu leisten.

III. Wiederaufbau und Entwicklung

Die wirtschaftliche und soziale Transformation eines der ärmsten und am wenigsten entwickelten Länder der Welt ist eine Generationenaufgabe. In den vergangenen zehn Jahren hat Afghanistan mit erheblicher Unterstützung der internationalen Gemeinschaft aber gezeigt, dass es jenseits der Gewalt eine bessere Perspektive für seine Bürgerinnen und Bürger gibt. Der flächendeckende Ausbau der Bildungschancen für beide Geschlechter und alle Altersgruppen ist eine kaum hoch genug zu bewertende Investition in die Zukunft Afghanistans. Der Aufbau einer grundlegenden Infrastruktur für Transport, Energie, Trinkwasser und Bewässerung eröffnet langfristige Einkommens- und Beschäftigungsmöglichkeiten in Landwirtschaft, Handel und Bewirtschaftung der bisher weitgehend ungenutzten Bodenschätze. Erstmals gibt es in Afghanistan eine medizinische Grundversorgung für einen großen Teil der Bevölkerung.

Diese positive Entwicklung trägt mittel- und langfristig zu Sicherheit und Stabilität in Afghanistan bei. Allerdings bemessen sich die Zeitlinien der Entwicklungszusammenarbeit eher in Jahrzehnten als in Jahren. Das Bestreben nach schnell sichtbaren Erfolgen hat die ersten Jahre des deutschen Engagements in Afghanistan geprägt. Der Schwerpunkt hat sich nun auf sorgfältig mit der afghanischen Regierung abgestimmte Programme und Projekte verlagert, die nicht in erster Linie schnelle Sichtbarkeit, dafür aber nachhaltige Entwicklung ermöglichen – unter der Voraussetzung einer akzeptablen Sicherheitslage.

9. Wirtschaftliche Entwicklung und Einkommen

Das Wirtschaftswachstum in Afghanistan ist 2010-11 nach dem Rekordjahr 2009-10 wieder unter 10% gefallen. Unzureichende Niederschläge und entsprechende Ertragseinbrüche in der Landwirtschaft lassen im laufenden Jahr einen weiteren Rückgang erwarten. Die Staatseinnahmen entwickeln sich hingegen weiter positiv. Nach einjähriger Unterbrechung durch die Aufarbeitung der Krise um die Kabul Bank haben sich afghanische Regierung und Internationaler Währungsfonds (IWF) im November 2011 erneut auf ein Unterstützungsprogramm verständigt. Der im Rahmen der Transition erwartete Rückgang der internationalen Zuflüsse für Beschaffungen und die logistische Unterstützung des militärischen Einsatzes in Afghanistan hat die Unsicherheit für die weitere Entwicklung von Einkommen, Staatsfinanzen und Armutsindikatoren erhöht. Weiter verbessert hat sich die Organisation und Interessenvertretung der afghanischen Wirtschaft in Kammern und Verbänden.

Nach einem außergewöhnlich starken Wachstum von über 20% im Haushaltsjahr 2009-10 (persisches Solarjahr 1388) schwächte sich das afghanische Wirtschaftswachstum 2010-11 auf 8,4% ab.[51] Der Anstieg von 2009-10 war auf eine Rekordernte dank besonders guter Niederschläge und eine erhebliche Steigerung der internationalen Transfers nach Afghanistan zurückzuführen. Letztere gehen insbesondere auf das ISAF-Beschaffungswesen und die Entwicklungszusammenarbeit mit Afghanistan zurück und haben in den letzten Jahren zu

[51] IWF: Staff Report for the 2011 Article IV Consultation, 03.11.2011.

einer dynamischen Entwicklung vor allem im Dienstleistungs- und Bausektor beigetragen. Für das laufende Jahr 2011-12 erwartet der IWF vor allem aufgrund eines trockenheitsbedingten Einbruchs der Landwirtschaft ein Wachstum von nur 5,7%.[52]

Das **jährliche Pro-Kopf-Einkommen** hat sich seit 2002-03 auf durchschnittlich US$ 530 **verdreifacht.**[53] Einkommen und Vermögen bleiben jedoch sehr ungleich verteilt. Ein großer Teil der Bevölkerung in den abgelegenen ländlichen Regionen bleibt extrem arm, während sich die großen Städte wie Kabul und Masar-e Scharif zu schnell wachsenden Wirtschaftszentren entwickelt haben. Dies befördert wiederum den Zuzug vom Land und eine vergleichsweise schnelle Urbanisierung der Bevölkerungsstruktur: Während die städtische Bevölkerung 2001 noch knapp 22% der Gesamtbevölkerung ausmachte, waren es 2010 schon knapp 25%.[54]

Nachdem die Ernte 2010 geringer als im Rekordjahr 2009, aber immer noch zufriedenstellend ausgefallen war, führten unzureichende Niederschläge 2011 zu einem deutlichen Ertragseinbruch, insbesondere in den Regenfeldbaugebieten Nordafghanistans (Rückgang der Weizenernte auf insgesamt 3,26 Mio. Tonnen, im Jahresvergleich um 28%). Die Getreideproduktion Afghanistans 2011 wird auf 4,55 Mio. Tonnen geschätzt, was 23% unter dem Niveau von 2010 und rund 15% unter dem Durchschnitt der letzten fünf Jahre liegt. Der Bedarf an Getreideimporten erhöhte sich dadurch von rund 1,1 Mio. Tonnen 2010 auf geschätzte 1,7 Mio. Tonnen.[55] Die afghanische Regierung und das Welternährungsprogramm (World Food Programme, WFP) der Vereinten Nationen intensivierten vor diesem Hintergrund ihre Unterstützung für besonders hilfsbedürftige Bevölkerungsgruppen, um Nahrungsmittelengpässe zu vermeiden. Die Bundesregierung unterstützt die zusätzlichen Massnahmen des WFP für 2011 mit **€ 3 Mio.** Mit dem **Aufbau einer strategischen Getreidereserve** hat die afghanische Regierung deutlich bessere Vorkehrungen für ihre Handlungsfähigkeit geschaffen. Bis Ende Juni 2011 hatte die afghanische Regierung bereits mehr als 1 Mio. Tonnen Getreide importiert und 102.000 Tonnen Nahrungsmittelhilfe erhalten.[56] Dies ist ein Erfolg der afghanischen Regierungsführung.

Die Konsumentenpreise erhöhten sich im Jahr 2010-11 um 7,7%.[57] Die Nahrungsmittelpreise stiegen dabei überdurchschnittlich, auch aufgrund steigender Transportkosten für den Import von Lebensmitteln.[58] Dieser Trend setzte sich 2011 fort: Die Weizenpreise erhöhten sich zwischen September 2010 und September 2011 um rund 25%, sie lagen damit jedoch immer noch um rund ein Drittel unter dem Niveau des Krisenjahres 2008.[59]

[52] Ebd.
[53] Ebd.
[54] World Bank: World Development Indicators.
[55] FAO, www.fao.org/giews/countrybrief/country.jsp?code=AFG.
[56] Ebd.
[57] IMF: Staff Report for the 2011 Article IV Consultation, 03.11.20011.
[58] World Bank: Afghanistan Economic Update, May 2011.
[59] WFP: Afghanistan Market Price Bulletin October 2011.

Die afghanischen Exporte stiegen 2010-11 im Vorjahresvergleich um 12,7%.[60] Das Volumen exportierter Güter reicht jedoch bei weitem nicht zum Ausgleich der Handelsbilanz, die aufgrund der erheblichen finanziellen Transfers nach Afghanistan ein Defizit von knapp 40% des Bruttoinlandprodukts (BIP) im Haushaltsjahr 2010-11 aufweist.[61] Die Zusammensetzung der afghanischen Exporte hat sich in den letzten Jahren verändert: Während Teppiche im Jahr 2005/06 noch 60% der Exporte ausmachten, sank ihr Anteil 2009/10 auf 38%; im Gegenzug steuern Trockenfrüchte und Nüsse mittlerweile mehr als 50% zu den afghanischen Exporten bei.[62] In arbeitsintensiven Sektoren ist Afghanistan aufgrund der vergleichsweise hohen Lohnkosten und anderer Produktionshemmnisse nur begrenzt wettbewerbsfähig.

Der Doing Business Index der Weltbank bewertet **Afghanistan als schwierigsten Standort** für Unternehmen in der Region. Im weltweiten Vergleich steht Afghanistan auf Platz 160 von 183 untersuchten Ländern. Afghanische Unternehmen leiden insbesondere unter staatlicher Bürokratie, unsicheren Aussichten hinsichtlich der politischen Rahmenbedingungen ihrer Investitionen, und unter Korruption. Bei den Rahmenbedingungen zur Unternehmensgründung (30. Rangplatz) und im Steuerbereich (63. Rangplatz) erreicht Afghanistan jedoch akzeptable Werte.[63] Zu den relativ guten Bedingungen für die Gründung von Unternehmen trägt die Unterstützung durch die im Rahmen der deutsch-afghanischen Entwicklungszusammenarbeit aufgebauten Afghanistan Investment Support Agency (AISA) bei. Im Dezember 2010 startete das afghanische Handels- und Industrieministerium eine Initiative, um die Rahmenbedingungen für Unternehmen in Afghanistan in fünf prioritären Bereichen zu verbessern.[64] Schwerpunkte der Reformanstrengungen lagen auf der Vorbereitung des Beitritts Afghanistans zur Welthandelsorganisation (World Trade Organization, WTO), auf der Vorbereitung und Umsetzung von regionalen und bilateralen Handelsabkommen wie etwa des afghanischen Beitritts zum Südasiatischen Freihandelsabkommen SAFTA sowie auf der Formulierung von Prioritäten bei Privatsektorentwicklung und Exportförderung. Durch die afghanische Exportförder-

Förderung nachhaltiger Wirtschaftsentwicklung

Mit Unterstützung der Bundesregierung wurden allein seit 2009 unter anderem folgende Ergebnisse bei der Stärkung der afghanischen Wirtschaft erzielt:

- **Insgesamt über 30.000 Afghaninnen und Afghanen erhielten Fortbildungen im land- und forstwirtschaftlichen Bereich.**
- **Knapp 2.500 Personen wurden in der Nahrungsmittelverarbeitung fortgebildet, darunter 1.000 Personen in der Milcherzeugung und -hygiene sowie knapp 300 in der Verarbeitung landwirtschaftlicher Produkte.**
- **Über 3.300 Afghaninnen und Afghanen wurden im Textilhandwerk, in der Lederverarbeitung und in der Schmuck- und Edelsteinverarbeitung sowie im Kunsthandwerk weitergebildet.**
- **Knapp 5.500 Personen erhielten Fortbildungen in den Bereichen Geschäftsplanung, Finanzbuchhaltung und Management zur Förderung der lokalen Wirtschaftsentwicklung, insbesondere zur Gründung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU).**
- **Über 37.000 Personen haben allein seit Januar 2011 von Mikrokrediten profitiert, die mit Unterstützung der deutsch-afghanischen Entwicklungszusammenarbeit vergeben wurden, darunter rund 7.300 Frauen. Gleichzeitig wurden über 320 Kredite für kleine und mittlere Unternehmen vergeben.**

(Ressortübergreifendes Tracking-System Afghanistan, Oktober 2011)

[60] IWF: Staff Report for the 2011 Article IV Consultation, 03.11.2011.
[61] Ebd.
[62] World Bank: Afghanistan Economic Update, May 2011.
[63] http://www.doingbusiness.org/rankings.
[64] World Bank: Afghanistan Economic Update, May 2011.

agentur Export Promotion Agency of Afghanistan (EPAA) wurde in Kabul der erste „One Stop Shop“ für Exporteure etabliert. Dadurch haben sich die Exportprozeduren für Händler vereinfacht und der Verwaltungsaufwand deutlich reduziert.

Weiter verbessert hat sich auch die **Interessenvertretung der afghanischen Wirtschaft** in Kammern und Verbänden.[65] Dies betrifft insbesondere die Afghanische Industrie- und Handelskammer (ACCI), die sich dank zuletzt starken Mitgliederzuwachses sowie erfolgreicher landesweiter Vorstandswahlen im Oktober 2011 zu einer gewichtigen Kraft im Dialog mit der afghanischen Regierung entwickelt hat. Als Interessenvertretung der Unternehmen setzt sich die ACCI für die Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in Afghanistan ein. Die Anzahl der zahlenden ACCI-Mitglieder stieg auf mehr als 62.000. Mehr als 20.000 Unternehmen nahmen an den Vorstandswahlen teil, bei denen über die Hälfte der Vorstandsmitglieder neu in ihr Amt gewählt wurde, darunter elf Frauen. Die hohe Wahlbeteiligung ist Beleg für eine sich neu formierende zivilgesellschaftliche Kraft, die ihren Wunsch nach Mitsprache und Gestaltung gegenüber der Politik zum Ausdruck bringt.

Die deutsch-afghanische Entwicklungszusammenarbeit leistet im Schwerpunktsektor Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung unter anderem mit der Stärkung lokaler Wertschöpfungsketten Beiträge zu einer größeren Wettbewerbsfähigkeit afghanischer Unternehmen. Damit werden Arbeitsplätze und Einkommen in Afghanistan geschaffen. Über den Aufbau der afghanischen EPAA und die Förderung afghanischer Präsenz auf internationalen Fachmessen (etwa der Internationalen Grünen Woche in Berlin) **unterstützt die Bundesregierung die afghanische Exportwirtschaft**.

Um deutsche Unternehmen zu einem Engagement in Afghanistan zu bewegen, hat die Bundesregierung den Wirtschaftsleitfaden Afghanistan – Perspektiven der Zusammenarbeit erstellt und im Juli 2011 die **Reise einer deutschen Wirtschaftsdelegation** nach Afghanistan organisiert. In Vorbereitung ist die Einrichtung eines deutsch-afghanischen Business Council.

Im **Index der menschlichen Entwicklung der Vereinten Nationen** (Human Development Index, HDI), der Lebenserwartung, Bildungsniveau und Einkommen berücksichtigt, stand Afghanistan 2011 auf Platz 172 von insgesamt 187 untersuchten Ländern.[66]

Der internationale Truppenabzug wird sich voraussichtlich negativ auf das Wachstum der afghanische Volkswirtschaft auswirken. Die lokale Beschaffung durch ISAF und die Zahl der durch ISAF direkt oder indirekt geschaffenen Arbeitsplätze werden im Rahmen der Transition deutlich zurückgehen. Der Umfang der bei der Internationalen Afghanistan-Konferenz in Bonn zugesagten internationalen zivilen Hilfe nach 2014 ist bisher noch nicht beziffert. Beobachter befürchten auch hier einen leichten Rückgang. Die Weltbank prognostiziert eine Halbierung des durchschnittlichen jährlichen Wirtschaftswachstums von 10% auf 5%.[67]

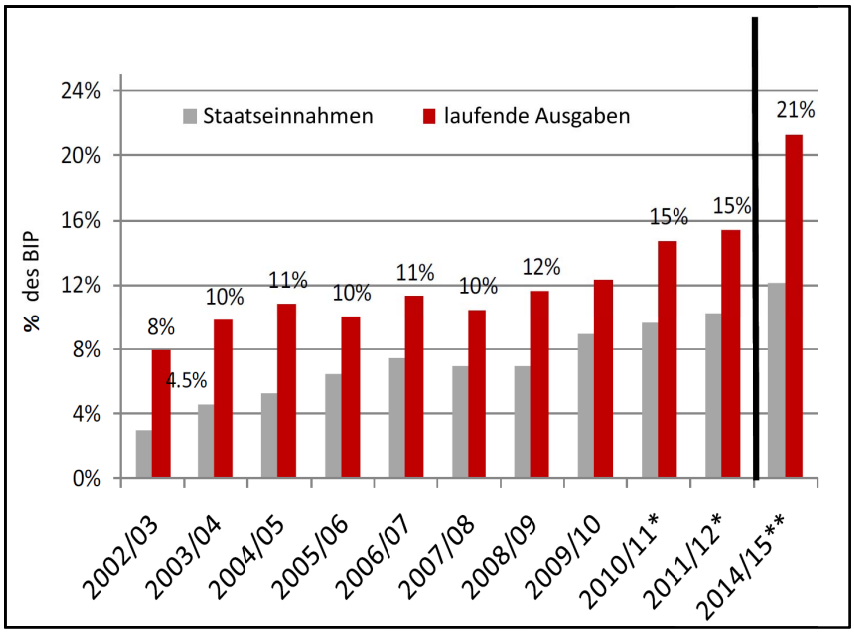
Die internationale Hilfe für Afghanistan muss besser genutzt werden (aid effectiveness), um die befürchteten wirtschaftlichen Auswirkungen der Transition abzufedern. Besonders wirksam wäre eine **Steigerung der lokalen Wertschöpfung** der internationalen Transfers. Nach Schätzungen der Weltbank kommen weniger als 20% der von den Gebern direkt umgesetzten Unterstützung im Sicherheitsbereich der afghanischen Volkswirtschaft zugute. Wird eine vergleichbare Dienstleistung hingegen über den afghanischen Staatshaushalt geleistet, bleiben laut Weltbank über 90% der Mittel in Afghanistan und schaffen dort Arbeit

[65] Wörtz, Tilman: Wahlen zwischen Ruinen, Zeit Online (www.zeit.de), 27.10.2011.
[66] http://hdr.undp.org/en/statistics/.
[67] World Bank: Issues and Challenges for Transition and Sustainable Growth in Afghanistan, Folie 5.

und Einkommen.[68] Eine verstärkte Abwicklung der internationalen Hilfe über afghanische Strukturen kann – sofern eine transparente Mittelverwendung gewährleistet ist – folglich die volkswirtschaftlichen Auswirkungen einer Reduktion der Transfers abmildern. Die wirtschaftlichen Auswirkungen der Transition werden vor allem in den besonders instabilen Provinzen des Südens und Südostens erwartet, die bislang stark überproportional von internationalen Transfers profitiert haben (etwa 77% des USAID-Budgets für Afghanistan 2009-10). Aus entwicklungspolitischer Sicht hatten diese Transfers gemessen an der Ernährungssituation der Bevölkerung aber nur eine verhältnismäßig geringe armutsreduzierende Wirkung. Die negativen Auswirkungen ihres Rückgangs auf die Armutssituation sind daher eher gering.[69]

Ein strukturelles Problem der afghanischen Volkswirtschaft ist ihre hohe Abhängigkeit vom **Dienstleistungssektor**. Er macht mehr als 50% des BIP aus und wird ganz überwiegend durch internationale Transferleistungen in den Bereichen Entwicklung und Sicherheit generiert.

Eine fiskalische Herausforderung ist die Zunahme der Staatsausgaben im Verhältnis zu den Staatseinnahmen. Während die Eigeneinnahmen im Durchschnitt der letzten drei Jahre um jeweils 20% gestiegen sind, wuchsen die laufenden Ausgaben um durchschnittlich 27% pro Jahr. Ursächlich sind vor allem die steigenden Ausgaben im Sicherheitssektor (obgleich diese bislang noch zu einem Großteil von der Internationalen Gemeinschaft getragen werden), der mittlerweile zwei Drittel der gesamten Gehaltszahlungen ausmacht, und die sogenannte Pay and Grade Reform im öffentlichen Dienst, im Rahmen derer die Bezüge der Staatsbediensteten merklich angehoben werden, um sie konkurrenzfähig zu machen.[70] Im Staatshaushalt lassen sich auch bereits Verdrängungseffekte feststellen: Während die vom afghanischen Staat getragenen Sicherheitskosten im Haushaltsjahr 2010-11 gegenüber dem Vorjahr um 1,3% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) stiegen, sanken die laufenden zivilen Ausgaben um 0,7% des BIP.[71]

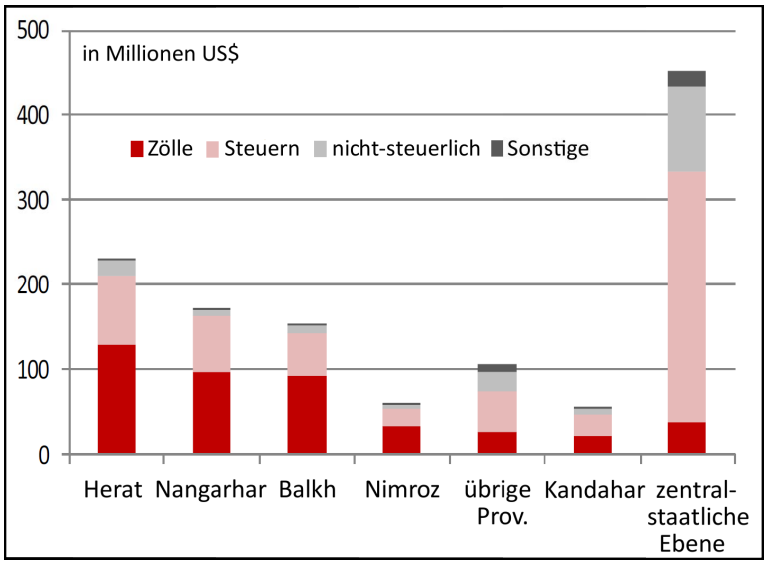


Abhilfe kann nur eine strukturelle Steigerung der Staatseinnahmen schaffen, da die Ausgaben im Rahmen der Übernahme weiterer staatlicher Verantwortung zwangsläufig weiter steigen werden (siehe Grafik[72]). Anknüpfend an die bemerkenswerten Fortschritte der letzten Jahre konnte die afghanische Regierung die Staatseinnahmen (ohne Geberbeiträge) 2010-11 weiter steigern, von US$ 1,2 Mrd. 2009-10 auf numehr rund **US$ 1,7 Mrd.**, was 11% des afghanischen BIP entspricht.[73] Die Einnahmen im laufenden Haushaltsjahr 2011-12 ent-

[68] Ebd.
[69] World Bank: Issues and Challenges for Transition and Sustainable Growth in Afghanistan, Folien 6-7.
[70] World Bank: Afghanistan Economic Update, May 2011.
[71] IMF: Staff Report for the 2011 Article IV Consultation, 03.11.2011.
[72] World Bank: Afghanistan Economic Update, May 2011, S. 14 (übersetzt, * gerundete Schätzwerte).
[73] IMF: Staff Report for the 2011 Article IV Consultation, 03.11.2011.

wickeln sich nach Einschätzung des IWF ebenfalls positiv. Prognostiziert werden Einnahmen in Höhe von 11,5% des BIP.[74] Durch die fortgesetzte Steigerung seiner Eigeneinnahmen war der afghanische Staat 2010-11 in der Lage, rund zwei Drittel seiner laufenden Ausgaben aus eigenen Einnahmen zu finanzieren.[75]

Die Staatseinnahmen stammen zur Hälfte aus Steuern und zu einem Drittel aus Zöllen (laufendes Haushaltsjahr 2010-11). Mit der für 2014 geplanten Einführung einer Mehrwertsteuer werden weitere erhebliche Steigerungen erwartet. Rund 54% der staatlichen Eigeneinnahmen stammten 2010-11 aus den (ausgenommen Kabul) wirtschaftlich bedeutsamsten fünf der insgesamt 34 afghanischen Provinzen (Herat, Nangarhar, Balkh, Nimroz und Kandahar), nur 10% aus den übrigen Provinzen. Die restlichen Einnahmen wurden in Kabul oder auf zentralstaatlicher Ebene generiert (siehe Grafik[76]). Während in den Provinzen die Zolleinnahmen überwiegen, wird in Kabul ein Großteil der Steuereinnahmen erzielt.



Über die Hälfte der öffentlichen Ausgaben in Höhe von geschätzten US$ 10,6 Mrd. wurde 2010 von den Gebern direkt über eigene Strukturen umgesetzt, nur 4,6 Mrd. wurden über den afghanischen Staatshaushalt abgewickelt.[77]

[74] IMF: Staff Report for the 2011 Article IV Consultation, 03.11.2011.
[75] Ebd.
[76] World Bank: Afghanistan Economic Update, May 2011, S. 8 (übersetzt).
[77] Ebd.

10. Die Entwicklung der einzelnen Sektoren

Die afghanische Regierung macht mit Unterstützung der Internationalen Gemeinschaft weiter erhebliche Fortschritte bei der Umsetzung ihrer nationalen Entwicklungsstrategie (*Afghanistan National Development Strategy*, ANDS). Herausforderungen bestehen jedoch durch die Sicherheitslage, die vor allem in den ländlichen Gebieten des Südens und Südostens Entwicklungsanstrengungen erheblich erschwert.

Im Transportsektor wurden zentrale Infrastrukturvorhaben weiter vorangetrieben. Im Januar 2011 konnte der Vertrag über den Ausbau des letzten noch ausstehenden Streckenabschnitts der Ringstraße zwischen Qaisar und Laman in Nordwest-Afghanistan (223 km, US$ 353,5 Mio.), den die Asiatische Entwicklungsbank finanziert, unterzeichnet werden. Ferner wurden die von USAID finanzierten Instandsetzungsarbeiten am Salang-Tunnel im Juni 2011 wieder aufgenommen. Diese beiden Maßnahmen verbessern die wichtigsten Verkehrsachsen des Landes. Abseits dieser Korridore herrscht jedoch weiterhin ein erheblicher Bedarf an Investitionen in Regionalstraßen, ländliche Straßen und weitere Nationalstraßen, um Zugang zu Märkten und sozialer Infrastruktur zu schaffen. Hier setzt die deutsch-afghanische Entwicklungszusammenarbeit daher einen Schwerpunkt. Im Luftfahrt- und Eisenbahnsektor befinden sich mehrere Großvorhaben in Vorbereitung oder Umsetzung, so der von der Bundesregierung finanzierte Neubau des Flughafens von Masar-e Scharif, der 2012 fertig gestellt werden soll, sowie die Inbetriebnahme eines satellitengestützten Luftraumüberwachungssystems, um das Überflugaufkommen und damit die afghanischen Deviseneinnahmen durch Überfluggebühren zu erhöhen. Deutschland hat außerdem die Vorarbeiten zur Gründung einer afghanischen Luftfahrtaufsichtsbehörde begleitet, die Voraussetzung für eine erneute Erteilung von Landegenehmigungen für afghanische Fluglinien in Europa ist. Die erste nennenswerte Eisenbahnstrecke Afghanistans von Hairatan an der usbekischen Grenze bis nach Masar-e Scharif steht vor der Inbetriebnahme.

Im Wassersektor liegt Afghanistan weit hinter seinen Entwicklungszielen (Halbierung des Anteils unterversorgter Menschen bis 2020). Gleichwohl gab es in den letzten Jahren weitere Fortschritte bei der Versorgung: Während 2007-08 erst 27% der Afghaninnen und Afghanen Zugang zu sauberem Trinkwasser hatten, sind es mittlerweile knapp 39%.[78] Noch größer sind die Herausforderungen im Bereich der Sanitärversorgung. Während 2007-08 nur 5% der Afghaninnen und Afghanen Zugang zu gesundheitlich akzeptabler Sanitärversorgung hatten, sind es 2011 immer noch erst 7,5%.[79] Der Aufbau einer eigenständigen, effizienten Verwaltung im Trinkwasserbereich kommt hingegen voran. Die dafür neu geschaffene Afghan Urban Water Supply and Sewerage Corporation (AUWSSC) ist bereits Vertragspartner im Rahmen der deutsch-afghanischen Entwicklungszusammenarbeit. Nachdem sich die Weltbank weitgehend aus dem städtischen Wasserversorgungs- und Sanitärsektor in Afghanistan zurückgezogen hat, ist die Bundesregierung gemeinsam mit USAID und JICA (Japan) der führende Geber in diesem Sektor.

[78] Vorläufige Ergebnisse der ersten Datenerhebung des National Risk and Vulnerability Assessment (NRVA) 2011/12.
[79] Ebd.

Kulturerhalt fördert afghanische Identität

Die Bundesregierung förderte auch 2011 wichtige Maßnahmen des afghanischen Kulturerhalts, wie etwa die Sanierung und Restaurierung des kunsthistorisch bedeutsamen Königspavillons *Kuti-e Baghtscha* in Kabul. Dort wurden auch filigrane Stuckarbeiten und Wandmalereien wiederhergestellt. Im Oktober 2011 wurden das Nationalmuseum und das Handschriftenarchiv in Herat feierlich wiedereröffnet. Die mit internationaler Hilfe restaurierte Zitadelle in Herat ist zu einem neuen identitätsstiftenden Symbol des gesamten Landes geworden.

Die Anstrengungen der afghanischen Regierung und der internationalen Gemeinschaft im **Energiesektor** haben zu einer **deutlichen Verbesserung der Elektrizitätsversorgung** in Afghanistan geführt. Die installierten Kapazitäten zur Stromversorgung belaufen sich inzwischen auf 1.175 MW (Juli 2011). Gegenüber September 2009 entspricht dies einem Zuwachs von etwa 14%. Knapp die Hälfte des Stroms (48%) wird aus dem Ausland importiert. Zu diesem Zweck hat die afghanische Regierung mit Unterstützung der Gebergemeinschaft ein regionales Hochspannungsnetz (North-East Power System, NEPS) eingerichtet. Während bisher nur Strom aus Usbekistan in das Netz eingespeist wurde, konnte im Oktober 2011 eine zweite Leitung fertig gestellt werden, über die zukünftig auch tadschikischer Strom für die Versorgung Afghanistans bereitgestellt werden kann. Die installierte Leistung der inländischen Kraftwerke beträgt inzwischen 612 MW. Etwa die Hälfte der installierten Kapazität beruht auf erneuerbaren Energiequellen und hierbei insbesondere Wasserkraft. Die Anzahl der beim nationalen Versorgungsunternehmen DABS registrierten Anschlüsse hat sich gegenüber 2003 auf 750.000 verdreifacht. Während der Anschlussgrad in Kabul mittlerweile über 80% beträgt, findet in kleineren Städten und im ländlichen Raum fast keine Versorgung über zentrale öffentliche Netze statt. Mit einem landesweiten Versorgungsgrad von ca. 15% bleibt die afghanische Regierung noch weit hinter den ambitionierten, in der ANDS niedergelegten Zielen zurück. Diese sehen vor, mindestens 65% aller Haushalte und 90% aller sonstigen Einrichtungen im urbanen Bereich sowie 25% aller Haushalte im ländlichen Bereich über öffentliche Netze mit Strom zu versorgen. Auf dem Weg zu einer kostendeckenden Versorgung hat DABS mit einem Kostendeckungsgrad von 79% (2010) hingegen gute Fortschritte gemacht. Die afghanische Regierung unternimmt wichtige Schritte zur Regulierung des Energiesektors. Ein Energiegesetz, welches unter anderem die Grundlagen für eine afghanische Energieregulierungsbehörde schafft und die Verantwortlichkeiten des Energie- und Wasserministeriums regelt, soll noch im laufenden Haushaltsjahr verabschiedet werden.

Skateboardschule holt Kinder von der Straße

2009 unterstützte das Auswärtige Amt den Aufbau von *Skateistan*, einem Bildungszentrum mit großer Skateboardhalle im Zentrum Kabuls. Aufgrund des großen Zuspruchs von Kindern und Jugendlichen hat die Bundesregierung 2011 mit dem Bau von *Skateistan II* in Masar-e Scharif begonnen. Das Skateboard ist dabei das Vehikel, um Kinder von der Straße in die Schule zu holen, zumal Freizeitangebote in Afghanistan kaum existieren. Skateistan bietet Kindern Kunst- und Theaterunterricht, Gesundheits- und Hygieneaufklärung sowie ein Programm, das motivieren soll, (wieder) die Schule zu besuchen und einen Abschluss zu erwerben. Das kostenlose Angebot richtet sich an Kinder und Jugendliche aller Schichten und Ethnien, ebenso ausdrücklich an Mädchen sowie behinderte und mittellose Kinder ohne schulische Bildung.

Der Bildungssektor bleibt eine Erfolgsgeschichte in Afghanistan. In den allgemeinbildenden Schulen ist die Anzahl der Schülerinnen und Schüler weiter gestiegen, von 6,5 Mio. (2009) über 7,2 Mio. (2010) auf 8,0 Mio. (2011). Die Anzahl der Lehrerinnen und Lehrer hat sich von 156.000 (2009) auf über 170.000 (2010) erhöht. In den Teacher Training Colleges (TTC) waren im Jahr 2009 insgesamt 42.432 Lehramts-

studentinnen und -studenten (38% davon weiblich) eingeschrieben, im Jahr 2011 bereits 56.485 (davon 39% weiblich).[80] Im März 2011 wurde Afghanistan offiziell als 47. Mitglied in die *Education for All - Fast Track Initiative* (jetzt Global Partnership for Education, GPE) aufgenommen. Damit werden dem afghanischen Bildungssektor erhebliche zusätzliche Mittel zur Verfügung gestellt. Der Programmentwurf läuft über drei Jahre, hat ein Budget von US$ 55 Mio. und soll in 13 Provinzen und 55 Bezirken mit niedrigem Bildungsniveau, schwerer Zugänglichkeit und schlechter Sicherheitslage implementiert werden.

Das afghanische Bildungsministerium weitet auch das **Berufsbildungsangebot** kontinuierlich aus und baut dazu ein formales Berufsbildungssystem für 1,3 Mio. Schüler und Schülerinnen auf. Gab es 2010 rund 20.000 Berufsschüler und -schülerinnen in 62 Berufsschulen, so werden derzeit 44.000 Berufsschüler und -schülerinnen in 140 Berufsschulen unterrichtet. Im April 2011 wurde in Kabul mit deutscher Unterstützung die erste Ausbildungsakademie für Berufsschullehrer und -lehrerinnen in Afghanistan eröffnet. Weitere Verbesserungen im Bildungssektor sind in der Qualität der Bildung vonnöten, weshalb die deutsch-afghanische Entwicklungszusammenarbeit einen Schwerpunkt bei der Lehrerausbildung setzt.

Aufbau der Infrastruktur

Mit Unterstützung der Bundesregierung wurden allein seit 2009 folgende Erfolge beim Aufbau der afghanischen Infrastruktur erreicht:

- **Über 277 km Straßen wurden gebaut oder instandgesetzt, allein im Jahr 2011 rund 100 km.**
- **Über 108.000 Haushalte in den Provinzen erhielten einen verbesserten Trinkwasserzugang. Dies entspricht einem Zuwachs von über 4.000 Haushalten allein im zweiten Halbjahr 2011.**
- **Neun Kleinwasserkraftwerke und zwei Umspannstationen wurden gebaut oder instandgesetzt, wodurch sich der Zugang zu Energie für über 180.000 Haushalte verbessert hat.**
- **Die Bewässerung von über 5.000 ha landwirtschaftlicher Nutzfläche wurde durch Bewässerungskanäle mit einer Gesamtlänge von 17 km ermöglicht.**

(Ressortübergreifendes Tracking-System Afghanistan, Oktober 2011)

Die demografische Entwicklung stellt eine Herausforderung für das Bildungssystem dar. Das Durchschnittsalter der knapp 30 Mio. Einwohner liegt bei 18 Jahren, fast 50% sind jünger als 15 Jahre.[81] Ein Großteil der Jugend Afghanistans strebt ein Hochschulstudium an, da ein akademischer Abschluss als Garant für beruflichen Erfolg, Ansehen und Wohlstand verstanden wird. Die afghanische Verfassung regelt, dass Schul- und Hochschulbildung an staatlichen Institutionen grundsätzlich gebührenfrei angeboten werden. An den Hochschulen schließt die Gebührenfreiheit auch die Bereitstellung von Wohnheimplätzen und Verpflegung ein. Für viele Schulabgänger gibt es daher keinen Grund, von einem Studium abzusehen. Die Statistik der Hochschulzulassungsverfahren zeigt, dass die Diskrepanz der Zahlen von Studienplatzbewerbern und denjenigen erfolgreicher Erstimmatrikulationen von Jahr zu Jahr dramatisch steigt. Seit 2002 hat sich die Zahl der Studienbewerber bereits um 650% erhöht. 2011 konnten von 130.000 Teilnehmern an den Eingangsprüfungen nur 55.000 einen Studienplatz erhalten; 58% der Bewerber blieben somit erfolglos.[82] Bereits jetzt wird also mehr als die Hälfte aller Studienplatzbewerber abgewiesen, ohne dass ausreichend Perspektiven für einen alternativen beruflichen Bildungsweg bestehen.

Aber auch die zugelassenen Bewerber überfordern in ihrer Zahl bereits bei weitem die Auf-

[80] HRD Cluster, National Priority Program 2, Education for All, Progress Report – 4th Quarter, October 2011.
[81] CIA World Factbook, https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/af.html.
[82] Central Statistic Office (CSO): Afghanistan Statistical Yearbook 2007-2010, MoHE 2011, UNESCO 2002-2004, Zit. nach Kohistani und Issa: SAMIN Science - Capacity Building Concept at Afghanistan's Universities.

nahmekapazitäten afghanischer Hochschulen. Hinzu kommt, dass ein Großteil der Bewerber sich auf einige wenige Fachbereiche wie Medizin, Ingenieur-, Wirtschaftswissenschaften und die Informationstechnologie konzentriert, weil diese Ausbildungen erhöhte Aussicht auf späteren Wohlstand verheißen. Die Anzahl der vorhandenen und neu ausgebildeten Lehrkräfte ist im Lauf des letzten Jahrzehnts zwar ebenfalls gestiegen, jedoch keineswegs in ausreichendem Maß, um der wachsenden Nachfrage nach Hochschulbildung gerecht zu werden. 2009 lag die Gesamtzahl afghanischer Studierender an staatlichen Hochschulen bei 54.625, erhöhte sich im Jahr 2010 auf 61.000 und liegt gegenwärtig bei rund 81.000. Für das Jahr 2013 rechnet das Hochschulministerium mit einer Gesamtzahl von 115.000 Studierenden. Mit dieser vor allem in den letzten Jahren rasant gestiegenen Studierendenzahl kann die eigentlich eindrucksvolle Erhöhung der Zahl von Lehrenden nicht mithalten. So hat sich trotz aller Erfolge die Relation von Lehrkräften und Studierenden seit 2002 von 1:21 auf 1:26 verschlechtert.[83] Während auf diese Entwicklung reagiert werden muss, indem einerseits die Zahl verfügbarer Studienplätze möglichst rasch erhöht und andererseits ebenso zügig ein Angebot alternativer Bildungswege entwickelt wird, gilt es auch, die Kapazitäten der Verwaltung möglichst rasch zu steigern und vor allem die Qualität, Effizienz und Transparenz bildungsrelevanter und bildungsabhängiger Systeme zu verbessern.

Psychologische Hilfe für traumatisierte Afghanen

Jahrzehnte des Konflikts in Afghanistan haben große Teile der Bevölkerung traumatisiert. Mangelnde Infrastruktur oder Fachwissen für die notwendige Behandlung von psychologischen Erkrankungen führen häufig zu häuslicher Gewalt. Das umfangreiche Engagement der Bundesregierung im Gesundheitssektor umfasst daher seit 2010 auch den Aufbau einer psychosozialen Komponente durch gezielte Fortbildung von Betreuern und Psychologen. Das Pilotprojekt wurde im Norden Afghanistans erfolgreich umgesetzt und leistete einen wichtigen Beitrag zur Umsetzung des Plans des afghanischen Gesundheitsministeriums, flächendeckend psychosoziale Betreuung zu etablieren. Infolgedessen beabsichtigt die Europäische Union dieses Vorhaben auf alle Provinzen Afghanistans mit deutscher Unterstützung auszuweiten.

Im **Gesundheitsbereich** gehört Afghanistan immer noch zu den Ländern mit den weltweit schlechtesten Gesundheitsindikatoren. Seit 2001 sind aber klare Fortschritte zu verzeichnen, die sich auch im letzten Jahr fortgeführt haben. Der zuvor kaum vorhandene Zugang zu ärztlicher Versorgung und Krankenhäusern hat sich bereits erheblich verbessert. Mittlerweile leben 85% der afghanischen Bevölkerung in Distrikten, in denen Basisgesundheitsleistungen erbracht werden. Rund 57% der Bevölkerung erreichen in rund einer Stunde Fußmarsch die nächste Gesundheitseinrichtung.[84] Während 2007/08 fast 24% der Geburten von ausgebildetem Personal begleitet wurden, sind es mittlerweile knapp 37%.[85] So gingen sowohl die Säuglings- als auch die Müttersterblichkeit in den letzten Jahren deutlich zurück. Die verbesserte Gesundheitsversorgung erreicht damit insbesondere Frauen und Kinder.

Die Bundesregierung unterstützt seit 2006 den Gesundheitssektor in der Nordregion. Dabei sind alle Ebenen des Gesundheitswesens berücksichtigt, von regional zuständigen Regionalkrankenhäusern bis zur Basisgesundheitsversorgung durch mobile Gesundheitsteams. Deutschland finanziert den Neubau des Regionalkrankenhauses Balkh und die Rehabilitierung der Provinzkrankenhäuser in Faisabad, Balkh, Takhar und Kundus (Kofinanzierungen mit

[83] Kohistani / Issa 2011, MoHE 2011, Babury: The Status of Higher Education in Afghanistan, Oct. 2011.
[84] World Bank: Afghanistan Country Overview 2011.
[85] Vorläufige Ergebnisse der ersten Datenerhebung des National Risk and Vulnerability Assessment (NRVA) 2011/12.

Schweden, Norwegen, Japan) sowie ausgewählte Distriktkrankenhäuser und unterstützt die Aus- und Fortbildung von Hebammen, Ärzten, Psychologen und anderem Gesundheitspersonal auch im Managementbereich. Zudem werden Nothilfemaßnahmen für unterernährte Schwangere, Kinder und stillende Mütter gefördert. Bis zu 4 Mio. Menschen profitieren von diesen Maßnahmen.

Die klare **Gesundheits- und Ernährungsstrategie der afghanischen Regierung** zusammen mit den Anstrengungen der internationalen Gebergemeinschaft wirkten sich weiterhin positiv auf die Gesundheit der Bevölkerung aus. Auch wenn noch enorme Anstrengungen zu bewältigen sind, um die Gesundheitssituation Afghanistans auf das durchschnittliche Niveau seiner Nachbarländer zu verbessern, so ist von entscheidender Bedeutung, dass in der Wahrnehmung der Bevölkerung immerhin zwei Drittel der Bevölkerung die Verfügbarkeit von Krankenhäusern oder Gesundheitsstationen als positiv wahrnehmen.[86] Die Beiträge der internationalen Gemeinschaft haben erheblich zu den bisherigen Erfolgen im Gesundheitsbereich beigetragen und werden auch mittelfristig erforderlich sein, um den Aufbau und Betrieb des afghanischen Gesundheitswesens sicherzustellen.

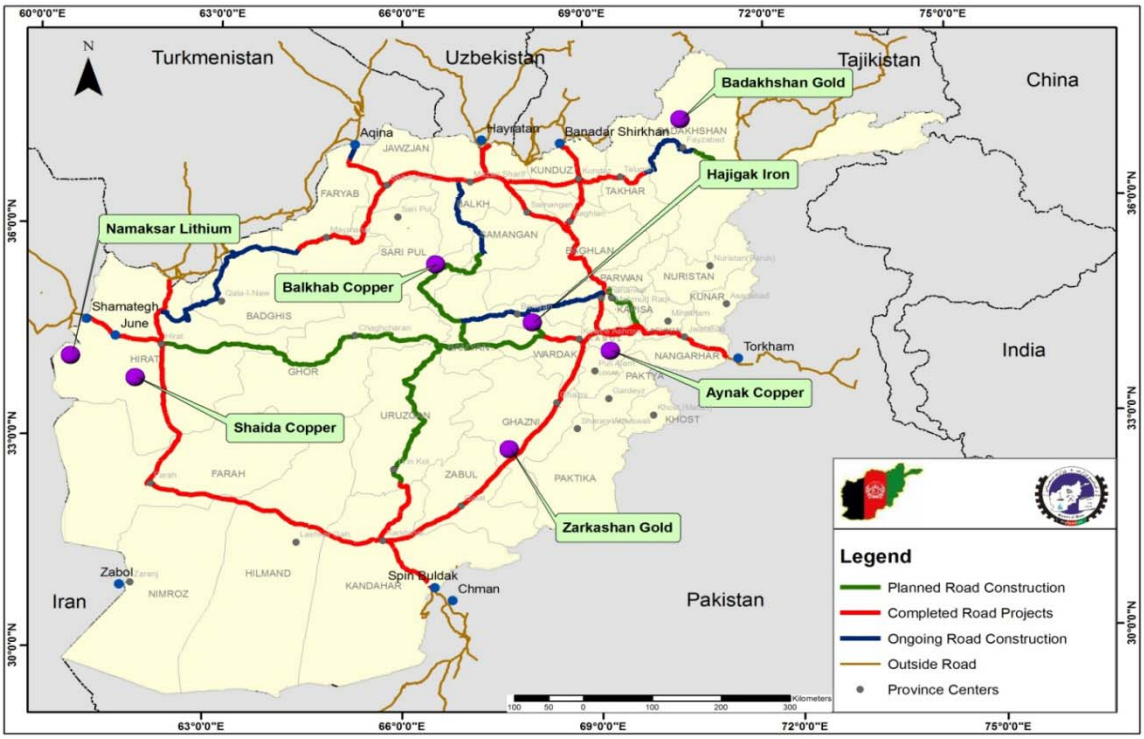
11. Rohstoffe und Bergbau

Afghanistan verfügt über bedeutende Bodenschätze. Der Rohstoffsektor bietet erhebliches Potenzial für die weitere wirtschaftliche Entwicklung Afghanistans. Er könnte Arbeit und Einkommen schaffen und erheblich zur Finanzierung der öffentlichen Haushalte beitragen. Das würde Afghanistan unabhängiger von internationalen Geberzuwendungen machen. Die afghanischen Rohstoffvorkommen werden bisher aber kaum genutzt, weil Investoren vor der Bedrohungslage und mangelnden Rechtssicherheit in Afghanistan zurückschrecken. Es fehlt noch an geeigneter Infrastruktur und regulatorischen Rahmenbedingungen.

Konservative Schätzungen lassen ein zusätzliches jährliches Wirtschaftswachstum von 1,1 Prozentpunkten sowie eine zusätzliche jährliche Steigerung der Staatseinnahmen um rund 20% durch die Inwertsetzung der afghanischen Bodenschätze erwarten. Mittelfristig ist durch die Erschließung der Rohstoffvorkommen eine Steigerung des jährlichen Wirtschaftswachstums in Afghanistan um 5 Prozentpunkte möglich. Zusammen mit vor- und nachgelagerten Wirtschaftsbereichen könnten zusätzliche 165.000 Arbeitsplätze entstehen.[87] Die Kupfermine in Aynak (Provinz Logar) und die Eisenerzmine in Hajigak (Provinz Bamyan) stellen bislang die größten Investitionsvorhaben in der Geschichte Afghanistans dar. Weiterhin verfügt das Land über bedeutende Rohstoffvorkommen in Form von Erdöl, Erdgas, seltenen Erden, Kohle, Gold, Halbedelsteinen und Baumaterialien.

[86] The Asia Foundation Survey 2011.
[87] World Bank: Afghanistan Economic Update, May 2011.

Gleichwohl sind **erhebliche Herausforderungen zu überwinden**, um das afghanische Rohstoffpotenzial voll nutzen zu können. Hierzu zählt die infrastrukturelle Erschließung der Lagerstätten. Die Weltbank schätzt den entsprechenden Investitionsbedarf im Sektor auf US$ 6-15 Mrd.[88] Das afghanische Bergbauministerium sitzt dem Infrastruktur-Kabinettsausschuss („Cluster“) vor, der die entsprechende Entwicklungsplanung koordiniert. Innerhalb des Infrastruktur-Kabinettsausschusses wurde ein ambitioniertes National and Regional Resource Corridor Program (NRRCP) entworfen, das sich auf den Ausbau der Transport- und Energieinfrastruktur zur Erschließung der Rohstofflagerstätten konzentriert. Damit sollen die Rohstoffvorkommen für ein möglichst breitenwirksames Wachstum auch in anderen Sektoren wie Landwirtschaft oder Handwerk nutzbar gemacht werden. Innerhalb der nächsten fünf Jahre sind in diesem Rahmen der Bau von 2.600 km schwertransporttauglicher Straßen und von 1.500 km Eisenbahntrasse geplant.[89]



Existierende (rot), im Bau befindliche (blau) und geplante (grün) Straßenverbindungen.[90]

Unter einer reformorientierten Leitung engagiert sich das afghanische Bergbauministerium mit Nachdruck auch für eine **Verbesserung der regulatorischen Rahmenbedingungen**. So wurden 2009 und 2010 Gesetze zu mineralischen Rohstoffen und zu Erdöl- und Erdgas sowie dazugehörige Verordnungen verabschiedet. Die aktuelle Strategie der Regierung zur Verbesserung der Rahmenbedingungen im Rohstoffsektor ist im National Extractive Industries Excellence Program dargelegt. Eine Rohstoff-Sektorpolitik ist in Ausarbeitung; sie soll durch spezifische Politiken für einzelne Schlüsselrohstoffe ergänzt werden. Bei Ausschreibungen wird die afghanische Regierung von internationalen Beratern unterstützt. Seit 2010 hat Afghanistan ferner Kandidaten-Status in der Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) mit dem Ziel einer Vollmitgliedschaft bis 2012.[91] Mit dem Beitritt zu EITI und

[88] World Bank: Afghanistan Economic Update, May 2011.
[89] Ministry of Mines: Ten reasons to invest, 2011, siehe auch die hier abgebildete Karte.
[90] Ministry of Mines: Ten reasons to invest, 2011, S. 8.
[91] Ebd.

der Umsetzung ihrer Vorgaben soll die Transparenz der Einnahmen aus dem Rohstoffsektor in enger Zusammenarbeit mit Zivilgesellschaft und Privatsektor gewährleistet werden.

Die wichtigsten laufenden **Bergbauprojekte** sind:[92]

Aynak Kupfervorkommen: 35 km südöstlich von Kabul, gesicherte 625 Mio. Tonnen Erz mit einem Kupfergehalt von 1,6%. Derzeit laufen die Erschließungsarbeiten durch die China Metallurgical Group Corporation (MCC). MCC hat vertraglich zugesagt, zur infrastrukturellen Anbindung der Mine eine Eisenbahnstrecke von der usbekischen bis an die pakistanische Grenze zu bauen.

Hajigak Eisenerzvorkommen: 130 km westlich von Kabul, 1,8 Mrd. Tonnen Erz mit einem Eisengehalt von 63%. Sechs Firmen haben Gebote eingereicht, Ende November 2011 erhielten eine indische und eine kanadische Firma den Zuschlag.

Qarazaghan Goldmine: Provinz Baghlan. Den Zuschlag zur Erschließung erhielt ein Konsortium aus westlichen und afghanischen Firmen, das innerhalb von 10 Jahren bis zu US$ 50 Mio. investieren will. Der Goldabbau soll 2013 beginnen.

Noraba und Samti Goldlagerstätten: Provinz Takhar. Die Westland General Trading Company erhielt bei einem Investitionsvolumen von bis zu US$ 40 Mio. den Zuschlag. Es wurde bereits mit dem Goldabbau begonnen.

Amu Darya Erdöl- und Erdgasvorkommen: Die Vorkommen ziehen sich von Turkmenistan und Usbekistan bis nach Nord-Afghanistan. Auf afghanischem Boden werden etwa 87 Mio. Barrel Rohöl vermutet. Eine Ausschreibung für die Provinz Sar-e-Pul wurde im Oktober 2011 abgeschlossen, es werden Investitionen in Höhe von US$ 200-300 Mio. erwartet.

Sheberghan Erdgasentwicklung: Bereits in den 1970er und 1980er Jahren stellte der Export von Erdgas aus Nordwest-Afghanistan das wichtigste Exportgut und eine zentrale Einnahmequelle für den afghanischen Staat dar. Die afghanische Regierung entwickelt derzeit Pläne zur Revitalisierung der Gasförderung, einschließlich eines 200 MW-Gaskraftwerks.

Darüber hinaus hat das afghanische Bergbauministerium Anfang Dezember 2011 den Beginn des Ausschreibungsverfahrens für die Erkundung und Erschliessung von vier potenziellen Fördergebieten mit Ablagerungen von Gold und Kupfer bekanntgegeben.[93]

Der europäische Bergbaudachverband EUROMINES veranstaltete am 26. Oktober 2011 in Brüssel ein Wirtschaftssymposium zum Bergbausektor in Afghanistan. Über 100 Teilnehmer, darunter 50 Firmen aus Europa und USA, wurden von den afghanischen Ministern für Finanzen, Bergbau und Wirtschaft über Rohstoffvorkommen und Rechtslage in Afghanistan informiert und diskutierten die notwendigen Rahmenbedingungen für Investoren. Ergebnis ist ein **Neun-Punkte-Aktionspapier zur Verbesserung des Investitionsklimas in Afghanistan**, das auf der Veranstaltung verabschiedet wurde. Die Teilnehmer waren sich einig, dass Afghanistan besonders für Eisen, Kupfer, Kohle und Gold, aber auch für Lithium und seltene Erden erstrangige Vorkommen besitzt (geschätzte US$ 3 Bio.) und binnen zehn Jahren vom Fördervolumen an vergleichbare Nachbarstaaten aufschließen kann. Die Veranstaltung war ein wichtiger Baustein im Vorfeld der Internationalen Afghanistan-Konferenz in Bonn am 5. Dezember, welche die von der Privatwirtschaft formulierten Rahmenbedingungen für Investitionen in Afghanistan (im Anhang) begrüßte.

[92] Ministry of Mines: Ten reasons to invest, 2011, S. 3; Reuters 19.10.2011.
[93] www.afghanmineraltenders.com/wp-content/uploads/2011/12/Tenders_Brochure.pdf

Über den Offenen Politikberatungsfonds des BMZ und integrierte Fachkräfte im afghanischen Bergbauministerium unterstützt die Bundesregierung die Verbesserung der Rahmenbedingungen im afghanischen Rohstoffsektor, so unter anderem die Entwicklung einer Rohstoffpolitik und von weiteren Politiken für spezifische Rohstoffe. Das BMZ und das afghanische Bergbauministerium unterzeichneten im Juni 2011 eine Absichtserklärung (*Joint Letter of Intent*) zur weiteren Zusammenarbeit im Rohstoffbereich. Das BMZ stellt darin weitere Unterstützung bei der Ausgestaltung der sektoriellen Rahmenbedingungen sowie bei der Ausbildung von Fachkräften in Aussicht. Im Juni 2011 organisierte die Bundesregierung einen Runden Tisch „Rohstoffland Afghanistan: Perspektiven für die deutsche Wirtschaft“ in Berlin mit Teilnahme des afghanischen Bergbauministers, um deutsche Unternehmen zu einem stärkeren Engagement in diesem Sektor in Afghanistan zu bewegen.

Die deutsch-afghanische Entwicklungszusammenarbeit unterstützt die berufliche Aus- und Weiterbildung im Rohstoffbereich unter anderem durch den Aufbau einer **Berufsschullehrerausbildung am Gas- und Ölinstitut in Masar-e Scharif** und durch die Zusammenarbeit mit lokalen Unternehmen. Die geowissenschaftliche Fakultät der Universität Kabul wird seit Juli 2011 bei der Ausbildung von Geologen und der Verbesserung der Forschung im Bereich Geowissenschaften gefördert. Zudem werden Wertschöpfungsketten für Halbedelsteine (Weiterverarbeitung und Vermarktung) durch Trainingsmaßnahmen gestärkt. Die deutsch-afghanische Entwicklungszusammenarbeit berät seit Juni 2011 ferner das afghanische EITI-Sekretariat auf dem Weg zur EITI-Vollmitgliedschaft.

Neun Voraussetzungen für neue Investitionen

Bei einem Wirtschaftssymposium des *europäischen Bergbaudachverbands EUROMINES* am 26. Oktober 2011 in Brüssel formulierte die Privatwirtschaft folgende neun Empfehlungen an die afghanische Regierung:

- **Stabilisierung der *Sicherheitslage* Voraussetzung für Investitionen.**
- ***Transparenz* bei Ausschreibungen und *Bekämpfung der Korruption*.**
- ***Rechtssicherheit* und eine funktionierende Justiz.**
- ***Rechtliche Rahmenbedingungen*: Afghanistan sollte Gesetze verabschieden, die Investitionen attraktiver machen.**
- ***Steuern und Lizenzgebühren* müssen transparent, vorhersehbar und langfristig stabil sein.**
- **Ausbau der *Infrastruktur* besonders in den Bereichen Straßenbau, Eisenbahn und Energie.**
- ***Landnutzung*: Klarheit über Landtitel, Entschädigungen, Umsiedlungen und Pacht.**
- **Hochwertige *Ausbildung* von Afghanen und Aufbau von Ausbildungseinrichtungen.**
- **Aufbau eines funktionierenden *Finanzsektors.***

12. Langfristiges entwicklungspolitisches Engagement

Die erheblichen wirtschaftlichen und sozialen Fortschritte in Afghanistan seit 2001 sind nur durch internationale Unterstützung möglich geworden. Die Bundesregierung hat ihr ziviles Engagement seit 2009 massiv aufgestockt und ist damit zum drittgrößten Geber in Afghanistan aufgestiegen. Für die Sicherung und Verstetigung des bisher Erreichten wird – neben einer hinreichenden Sicherheitslage und engagierten Reformbemühungen der afghanischen Regierung – auch die Fortsetzung der internationalen Entwicklungszusammenarbeit mit Afghanistan in vergleichbarer Größenordnung notwendig sein.

Die internationale zivile Unterstützung für Afghanistan ist in den letzten Jahren deutlich angestiegen. Allein die USA zeichnen für rund 42% der Official Development Assistance (ODA) gemäß der Definition des OECD Development Assistance Committee 2002-2009 verantwortlich, auf die EU entfallen rund 23%. **Deutschland ist der größte Geber Afghanistans innerhalb der EU mit bis zu € 430 Mio. jährlich über den Zeitraum 2010-2013.**

ODA-Leistungen in Afghanistan (in Mio. US$, Quelle: OECD DAC)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Summen
alle von der OECD erfassten Geber (bi- und multilaterale netto ODA)	404,64	1.300,49	1.590,7	2.303,1	2.817,89	2.955,78	3.964,6	4.865,08	6.235,28	21.572,48
USA (bilaterale netto ODA)	7,7	367,61	485,79	778,29	1.318,3	1.403,71	1.514,28	2.111,58	2.979,93	10.967,19
DAC EU Geber gesamt (bilaterale netto ODA)	246,39	461,83	412,8	576,37	584,95	641,44	863,95	1.132,24	1.279,88	6.199,85
Deutschland (bilaterale netto ODA)	44,14	92,57	82,1	75,13	99,23	117,99	217,15	294,02	337,34	1.359,67

Ein Großteil der internationalen Unterstützung wird von den Gebern selbst umgesetzt. Die Gebergemeinschaft hat auf der Kabul-Konferenz 2010 in Aussicht gestellt, den Anteil der über den afghanischen Staatshaushalt geleiteten Mittel sukzessive auf insgesamt 50% zu erhöhen, sofern die afghanische Regierung die zugesagten Reformen in den Bereichen Korruptionsbekämpfung, öffentliches Finanzmanagement und gute Regierungsführung umsetzt. Abgesehen vom Bestreben, einen größeren Anteil der Geberunterstützung über den afghanischen Haushalt zu leisten, sollen 80% der Mittel im Rahmen der afghanischen Nationalen Prioritätsprogramme (National Priority Programmes, NPPs) umgesetzt werden, um die afghanische Eigenverantwortung (*ownership*) zu fördern. Die Entwicklung einer neuen Generation von NPP war ebenfalls 2010 beschlossen worden. Die NPP umfassen die gesamte Breite der afghanischen Entwicklungsanstrengungen – vom Rohstoffsektor über das öffentliche Finanzmanagement bis hin zur Förderung der Frauenrechte.[94] Neun von insgesamt 22 NPP wurden von der afghanischen Regierung bereits fertiggstellt und von der Gebergemeinschaft in Afghanstan für gut befunden. Um die Kohärenz der direkt von den Gebern umgesetzten Unterstützung mit der Entwicklungsplanung der afghanischen Regierung zu gewährleisten, hat das Finanzministerium einen Operational Guide for Off–Budget Assistance mit der Gebergemeinschaft vereinbart. Durch die enge Abstimmung der deutschen Unterstützung mit der afghanischen Regierung, insbesondere die jährlichen **deutsch-afghanischen Regierungsverhandlungen** zur Entwicklungszusammenarbeit, wird gewährleistet, dass die deutschen Beiträge im Einklang mit den afghanischen NPP stehen.

[94] Folgende NPP sind vorgesehen: Landwirtschaft und ländliche Entwicklung: National Water and Natural Resources Development, National Comprehensive Agriculture Production and Market Development, National Rural Access, Strengthening Local Institutions; Infrastruktur: National-Regional Resources Corridor Initiative, National Extractive Industry Excellence, National Energy Supply, Urban Planning Technical Assistance Facility; Privatsektorentwicklung: Integrated Trade & SME Support Facility, E-Afghanistan; Humanressourcen: Facilitation of Sustainable Decent Work through Skills Development & Market-Friendly Labour Regulation, Education for All, Expanding Opportunities for Higher Education, Capacity Development to Accelerate NAPWA Implementation, Human Resources for Health; Regierungsführung: Financial and Economic Reforms, National Transparency and Accountability, Efficient and Effective Government, Local Governance, Law and Justice for All, Human Rights and Civic Responsibilities, Sicherheit: Afghanistan Peace and Reintegration.

Der afghanische Staat ist bei weitem noch nicht in der Lage, seine Entwicklung aus eigenen Einnahmen zu finanzieren. Selbst zur Deckung seiner laufenden Kosten ist er auf internationale Transfers angewiesen. Die Prognosen zur zukünftigen Entwicklung der afghanischen Staatsfinanzen zeigen ein gemischtes Bild, unterstreichen jedoch vor allem die Notwendigkeit fortgesetzter internationaler Unterstützung für den afghanischen Staat: Die Staatseinnahmen könnten – auch dank steigender Einnahmen aus dem Rohstoffsektor – von derzeit rund 10% auf 16% des BIP 2021/22 steigen. Gleichzeitig würden allein die Personalausgaben für die ANSF (bei einer Stärke von 352.000) auf 7-11% des BIP steigen, die Personalausgaben außerhalb des Sicherheitssektors auf 4-8%. Hinzu kommen erhebliche Zusatzbelastungen für Betrieb und Instandhaltung von öffentlichen Einrichtungen, die in den letzten Jahren mit internationaler Unterstützung geschaffen wurden.[95] Diese Schätzungen verdeutlichen, dass der afghanische Staat auf absehbare Zeit auf erhebliche internationale Unterstützung schon zur Deckung seiner laufenden Ausgaben angewiesen sein wird. [96]

Die Bundesregierung hat bislang rund € 1,9 Mrd. für Wiederaufbau und Entwicklung in Afghanistan investiert. Die Bundesregierung hat das Volumen ihrer jährlichen Unterstützung für Wiederaufbau und Entwicklung in Afghanistan nach dem Regierungswechsel 2009 auf bis zu € 430 Mio. nahezu verdoppelt. Dieses jährliche Volumen ist zunächst bis 2013 vorgesehen. Um das bisher Erreichte zu sichern und weitere Fortschritte in den Bereichen Stabilisierung, Wiederaufbau und Entwicklung im Rahmen den internationalen Lastenteilung zu ermöglichen, wird eine Fortsetzung der Unterstützung in vergleichbarer Größenordnung auch jenseits von 2013 notwendig sein. Zentral für den fortgesetzten Erfolg der deutsch-afghanischen Entwicklungszusammenarbeit sind eine positive Entwicklung der Sicherheitslage und engagierte Reformbemühungen der afghanischen Regierung.

Die **sektoralen Schwerpunkte der deutschen Unterstützung** für zivilen Wiederaufbau und Entwicklung in Afghanistan liegen weiterhin in den Bereichen Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, Energie- und Trinkwasserversorgung, Grund-, Berufs- und Hochschulbildung, Gesundheit, zivile Luftfahrt, Kultur, Polizeiaufbau, Reintegration sowie gute Regierungsführung und Rechtsstaatlichkeit.

Mit der Intensivierung des entwicklungspolitischen Engagements in Afghanistan ist das **zivile Personal der staatlichen Durchführungsorganisationen** (GIZ, KfW Entwicklungsbank, Consultants) auf nunmehr 2.022 deutlich angewachsen, darunter 362 Entsandte (Stand: November 2011). Im März 2010 waren dagegen 1.333 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für die staatlichen Durchführungsorganisationen in Afghanistan tätig, darunter 236 Entsandte. Die Bundesregierung konzentriert ihre zivile Unterstützung im Rahmen der Geberkoordinierung und gemäß den entsprechenden Vereinbarungen mit der afghanischen Regierung vor allem auf die Hauptstadt Kabul und die fünf Nordprovinzen Badakhshan, Baghlan, Balkh, Kundus und Takhar.

Die deutsch-afghanische Entwicklungszusammenarbeit ist langfristig angelegt. Nur wenn sie einen langen Atem beweist, kann Entwicklungszusammenarbeit wirtschaftliche und soziale Strukturen nachhaltig verbessern, Armut bekämpfen und einen transparenten und rechenschaftspflichtigen Staat zu konsolidieren helfen. Die große Mehrheit der Afghaninnen und Afghanen, die kein Zurück in die Zeit vor 2001 wollen, zählen auf eine Fortsetzung dieser Unterstützung.

[95] World Bank: Issues and Challenges for Transition and Sustainable Growth in Afghanistan, Folie 8.
[96] Vgl. World Bank: Economic Update Afghanistan, May 2011, S. 14.

Anhang

[Übersetzung aus dem englischen Originaltext]

Die Internationale Afghanistan-Konferenz in Bonn 5. Dezember 2011

Afghanistan und die Internationale Gemeinschaft: Von der Transition zur Transformationsdekade

KONFERENZSCHLUSSFOLGERUNGEN

1. Wir, die Islamische Republik Afghanistan und die Internationale Gemeinschaft, sind heute in Bonn zusammengekommen, um das zehnjährige Jubiläum der Bonner Konferenz 2001 zu begehen, die den Grundstein für die dauerhafte Partnerschaft zwischen Afghanistan und der Internationalen Gemeinschaft gelegt hat, und um unser gegenseitiges Bekenntnis zu einer stabilen, demokratischen Zukunft in Wohlstand für das afghanische Volk zu erneuern. Wir ehren all jene aus Afghanistan und aus anderen Ländern, die für dieses hehre Unterfangen mit dem Leben bezahlen mussten. Afghanistan brachte seine aufrichtige Dankbarkeit für das standhafte Engagement, die Solidarität und die immensen Opfer seiner internationalen Partner zum Ausdruck.

2. Afghanistan und die Internationale Gemeinschaft sind der Bundesrepublik Deutschland für die Ausrichtung dieser Konferenz zutiefst dankbar. Deutschland ist ein langjähriger Freund Afghanistans und hat dem Land, insbesondere in den letzten zehn Jahren, zusammen mit den anderen Mitgliedern der Internationalen Gemeinschaft bei seiner Stabilisierung und Entwicklung als treuer Partner zur Seite gestanden.

3. Heute vor zehn Jahren schlug Afghanistan auf dem Petersberg einen neuen Weg in eine souveräne, friedliche und demokratische Zukunft in Wohlstand ein, und die Internationale Gemeinschaft übernahm die Verantwortung, Afghanistan auf diesem Weg zu unterstützen. Zusammen haben wir in den letzten zehn Jahren wesentliche Fortschritte erzielt – größere als je zuvor in der Geschichte Afghanistans. Noch nie hatte die afghanische Bevölkerung, insbesondere die Frauen, vergleichbaren Zugang zu öffentlichen Leistungen, darunter Bildung und Gesundheit; nie sah die afghanische Bevölkerung mehr Infrastrukturentwicklung im ganzen Land. Al-Qaida ist empfindlich getroffen, und Afghanistans nationale Sicherheitsinstitutionen sind zunehmend in der Lage, die Verantwortung für ein sicheres und unabhängiges Afghanistan zu übernehmen.

4. Doch unsere Arbeit ist noch nicht getan. Mängel müssen angegangen, Erfolge müssen bewahrt werden. Unser gemeinsames Ziel bleibt ein Afghanistan, das allen Afghanen eine friedliche und vielversprechende Heimat inmitten einer sicheren und prosperierenden Region bietet; ein Afghanistan, in dem der internationale Terrorismus nicht erneut Zuflucht findet, und das seinen rechtmäßigen Platz in der Gemeinschaft souveräner Nationen einnehmen kann.

5. Auf der heutigen Konferenz, die von Afghanistan geleitet und von Deutschland ausgerichtet wurde und an der 85 Länder und 15 internationale Organisationen teilgenommen haben, haben sich die Internationale Gemeinschaft und Afghanistan feierlich zu einer Vertiefung und Erweiterung ihrer historischen Partnerschaft bekannt, von der Transition zur Transformationsdekade 2015-2024. In Bekräftigung unserer im London-Kommuniqué 2010 und im Kabul-Prozess festgelegten Verpflichtungen umfasst diese erneuerte Partnerschaft zwischen Afghanistan und der Internationalen Gemeinschaft feste gegenseitige Verpflichtungen in den Bereichen Regierungsführung, Sicherheit, Friedensprozess, wirtschaftliche und soziale Entwicklung sowie regionale Zusammenarbeit.

Regierungsführung

6. Afghanistan bekräftigt, dass sein politisches System in Zukunft weiterhin seine pluralistische Gesellschaft widerspiegeln und fest in der afghanischen Verfassung verankert bleiben wird. Das afghanische Volk wird fortfahren, eine stabile, demokratische und auf Rechtsstaatlichkeit beruhende Gesellschaft aufzubauen, in der die Menschenrechte und Grundfreiheiten seiner Bürger, einschließlich der Gleichberechtigung von Männern und Frauen, durch die Verfassung garantiert werden. Afghanistan verpflichtet sich erneut dazu, all seine völkerrechtlichen Verpflichtungen im Bereich der Menschenrechte einzuhalten. In Anerkennung der Tatsache, dass Afghanistan auf diesem Weg seine eigenen Erfahrungen machen muss, unterstützt die Internationale Gemeinschaft dieses Leitbild uneingeschränkt und verpflichtet sich, Afghanistan bei seiner Entwicklung dorthin zu unterstützen.

7. Wir haben die Erklärungen der Organisationen der afghanischen Zivilgesellschaft, auch die heutigen Stellungnahmen zweier ihrer Vertreter bei diesem Treffen, zur Kenntnis genommen. Wir alle bekräftigen, dass die in der afghanischen Verfassung niedergelegten Menschenrechte und Grundfreiheiten, einschließlich der Frauen- und Kinderrechte, sowie eine aktive und freie Zivilgesellschaft eine Schlüsselrolle für Afghanistans Zukunft spielen. Daher betonen wir die Bedeutung der weiteren Förderung zivilgesellschaftlicher Beteiligung an den demokratischen Prozessen des Landes, darunter traditionelle zivilgesellschaftliche Strukturen ebenso wie moderne Formen bürgerlichen Engagements, einschließlich der Rolle der Jugend.

8. Wir erkennen an, dass der Aufbau einer demokratischen Gesellschaft in erster Linie die Aktivierung legitimer und wirksamer ziviler staatlicher Autorität bedingt, verkörpert von einer demokratisch gewählten Regierung und unterstützt von transparenten sowie starken und funktionsfähigen Institutionen. Trotz bedeutender Errungenschaften muss Afghanistan weiter daran arbeiten, im ganzen Land staatliche Institutionen zu stärken und die Regierungsführung zu verbessern, auch durch eine Reform des öffentlichen Dienstes und eine stärkere Verbindung von Justizreform und Entwicklung der Sicherheitsinstitutionen, einschließlich wirksamer ziviler Polizeikräfte. Die Stärkung und Verbesserung des Wahlprozesses in Afghanistan wird ein entscheidender Schritt zur Demokratisierung des Landes sein. Die afghanischen Regierungsinstitutionen auf allen Ebenen sollten in größerem Maße auf die zivilen und wirtschaftlichen Bedürfnisse des afghanischen Volkes eingehen und wichtige öffentliche Leistungen für sie bereitstellen. In diesem Zusammenhang bilden der Schutz der Zivilbevölkerung, die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und der Kampf gegen die

Korruption in all ihren Formen weiterhin wesentliche Schwerpunkte. Diese Agenda werden wir im Einklang mit unseren Verpflichtungen aus dem Kabul-Prozess und entsprechend des Grundsatzes der gegenseitigen Rechenschaftspflicht weiter vorantreiben.

9. In Übereinstimmung mit dem Transitionsprozess bekräftigen wir, dass sich die Rolle der internationalen Akteure weiter von der direkten Erbringung öffentlicher Leistungen hin zu Unterstützung und Kapazitätsaufbau für afghanische Institutionen verlagern wird; dadurch wird die afghanische Regierung in die Lage versetzt, ihre souveräne Autorität in all ihren Funktionen auszuüben. Dieser Prozess umfasst auch die schrittweise Schließung aller regionalen Wiederaufbauteams (PRT) sowie die Auflösung aller Strukturen, die die Funktionen und die Autorität der afghanischen Regierung auf nationaler und sub-nationaler Ebene duplizieren.

10. Wir unterstützen die zentrale Rolle der Vereinten Nationen in Afghanistan. Wir danken Staffan de Mistura, dem Sonderbeauftragten des VN-Generalsekretärs, für seinen engagierten Einsatz und begrüßen die Entscheidung des Generalsekretärs, Jan Kubiš zu seinem neuen Sonderbeauftragten für Afghanistan zu ernennen. Wir nehmen zur Kenntnis, dass das UNAMA-Mandat derzeit im Einklang mit der größeren Kapazität und Eigenverantwortung der afghanischen Regierung und in Übereinstimmung mit dem Transitionsprozess, der die Übernahme der Führungsverantwortung durch die afghanische Regierung nach sich zieht, überprüft wird. Ebenso nehmen wir die enge Zusammenarbeit zwischen der Internationalen Kontaktgruppe und der afghanischen Regierung sowie ihre Arbeit mit Anerkennung zur Kenntnis und ermutigen sie, ihre gemeinsamen Bemühungen fortzusetzen.

Sicherheit

11. Wir begrüßen die Entschlossenheit des afghanischen Volkes, Terrorismus und Extremismus zu bekämpfen, und die Verantwortung für seine eigene Sicherheit und den Schutz seiner Heimat zu übernehmen. Wir teilen Afghanistans Vision zum Aufbau seiner nationalen Sicherheitskräfte nach modernen Standards und mit angemessenen Fähigkeiten, damit sie Afghanistan wirksam und unabhängig verteidigen können.

12. Wir begrüßen den erfolgreichen Beginn des Transitionsprozesses. Die afghanischen Behörden sind dabei, die volle Sicherheitsverantwortung für ihr Land zu übernehmen, und werden diesen Prozess bis Ende 2014 abschließen. Dementsprechend hat die vom VN-Sicherheitsrat autorisierte Internationale Sicherheitsunterstützungstruppe (ISAF) mit einem schrittweisen, verantwortungsvollen Abbau ihrer Truppenstärke begonnen, der bis zu diesem Zeitpunkt abgeschlossen wird. Mit dem Abschluss des Transitionsprozesses geht unsere gemeinsame Verantwortung für Afghanistans Zukunft jedoch nicht zu Ende. Die Internationale Gemeinschaft verpflichtet sich deshalb, sich auch nach 2014 stark für Afghanistan zu engagieren.

13. Wir unterstreichen, dass die internationale Unterstützung für tragfähige Afghanische Nationale Sicherheitskräfte (ANSF) auch nach 2014 fortgesetzt werden muss. Um die ANSF zu unterstützen, verpflichtet sich die Internationale Gemeinschaft mit Nachdruck, bei ihrer Ausbildung, Ausrüstung, Finanzierung und Fähigkeitsentwicklung über das Ende des Transitionszeitraums hinaus Hilfe zu leisten. Sie erklärt ihre Ab-

sicht, weiterhin zur Finanzierung der ANSF beizutragen, in dem Verständnis, dass dieser Anteil entsprechend der Bedürfnisse Afghanistans und seiner wachsenden Fähigkeit zur Generierung inländischer Staatseinnahmen in den nächsten Jahren schrittweise verringert wird. In diesem Zusammenhang erwarten wir die Definition eines klaren Leitbildes und eines angemessen finanzierten Planes für die ANSF, die vor dem kommenden NATO-Gipfel im Mai 2012 in Chicago entwickelt werden sollen.

14. Wir erkennen an, dass der Terrorismus die größte Bedrohung für Afghanistans Sicherheit und Stabilität ist und dass diese Bedrohung auch Frieden und Sicherheit in der Region und weltweit gefährdet. In dieser Hinsicht erkennen wir die regionalen Dimensionen von Terrorismus und Extremismus, einschließlich von Rückzugsräumen für Terroristen, an und betonen die Notwendigkeit aufrichtiger und ergebnisorientierter regionaler Zusammenarbeit mit dem Ziel einer Region frei von Terrorismus, um Afghanistan zu sichern und unsere gemeinsame Sicherheit vor der terroristischen Bedrohung zu schützen. Wir bekräftigen unsere gemeinsame Entschlossenheit, dafür zu sorgen, dass Afghanistan nie wieder ein Rückzugsgebiet des internationalen Terrorismus wird.

15. Produktion, illegaler Handel und Konsum von Drogen stellen ebenfalls eine schwerwiegende Bedrohung für die Sicherheit Afghanistans, für die Entwicklung einer legalen Ökonomie und für internationalen Frieden und Stabilität dar. In Anerkennung ihrer gemeinsamen Verantwortung bekräftigen Afghanistan und die Internationale Gemeinschaft ihre Entschlossenheit, die von illegalen Drogen, einschließlich Drogenvorläuferstoffen, ausgehende Bedrohung, die in großem Maße Schäden und Leid verursacht, umfassend zu bekämpfen, auch durch Erntevernichtung, Verbote und die Förderung alternativer Landwirtschaft. Wir erkennen an, dass das Drogenproblem eine globale Herausforderung ist, die auch die Beschäftigung mit der Nachfrageseite erfordert.

Friedensprozess

16. Wir betonen die Notwendigkeit einer politischen Lösung, um Frieden und Sicherheit in Afghanistan zu erreichen. Um dauerhafte Stabilität zu gewährleisten, ist neben dem Aufbau von Afghanistans Selbstverteidigungsfähigkeiten ein politischer Prozess erforderlich, zu dessen unverzichtbaren Elementen Verhandlung und Versöhnung gehören. Darüber hinaus wird der Reintegrationsprozess den Weg zur Konfliktnachsorge in der afghanischen Gesellschaft durch die Verbesserung von Sicherheit, Gemeindeentwicklung und lokaler Regierungsführung bereiten.

17. Wir verurteilen die Ermordung von Professor Burhanuddin Rabbani, dem ehemaligen Präsidenten Afghanistans und Vorsitzenden des Hohen Friedensrats, auf das Schärfste. Die Internationale Gemeinschaft begrüßt und unterstützt die unbeirrten Friedensbemühungen der afghanischen Regierung, insbesondere durch den Hohen Friedensrat und das Afghanische Friedens- und Reintegrationsprogramm (APRP). Wir nehmen ferner die Empfehlungen der beratenden Traditionellen Loya Jirga vom 16. – 19. November 2011 zur Kenntnis, die dem Friedensprozess einen neuen Impuls gegeben haben.

18. Eingedenk der einschlägigen VN-Resolutionen stimmt die Internationale Gemeinschaft mit der Regierung Afghanistans überein, dass der Friedens- und Versöhnungsprozess und sein Ergebnis auf folgenden Prinzipien beruhen müssen:

    (a) Der Prozess, der zu der Versöhnung führt, muss
    - tatsächlich von den Afghanen geführt und verantwortet werden, sowie
    - inklusiv sein und die legitimen Interessen aller Menschen in Afghanistan abbilden, ungeachtet ihres Geschlechts oder gesellschaftlichen Status.

    (b) Die Versöhnung selbst muss Folgendes umfassen:
    - die Bekräftigung eines souveränen, stabilen und geeinten Afghanistans;
    - den Verzicht auf Gewalt;
    - den Abbruch der Verbindungen zum internationalen Terrorismus;
    - die Respektierung der afghanischen Verfassung, einschließlich ihrer Menschenrechtsbestimmungen und insbesondere der Frauenrechte.

    (c) Die Region muss den Friedensprozess und sein Ergebnis respektieren und unterstützen.

    Ein Ergebnis des Friedensprozesses, das diese Prinzipien achtet, wird die uneingeschränkte Unterstützung der Internationalen Gemeinschaft finden.

Wirtschaftliche und soziale Entwicklung

19. Die Internationale Gemeinschaft teilt das Ziel Afghanistans, durch die Entwicklung seines Arbeitskräfte- und Ressourcenpotenzials wirtschaftliche Eigenständigkeit und Wohlstand auf dem Weg zu nachhaltigem und ausgewogenem Wachstum und verbesserten Lebensstandards zu erlangen. Sie begrüßt die wirtschaftliche Transitionsstrategie der afghanischen Regierung, wie sie in dem Dokument *Towards a Self-Sustaining Afghanistan* ausgearbeitet wurde. Während sich die Strategie von der Stabilisierung zur langfristigen Entwicklungszusammenarbeit verlagert, wird die Internationale Gemeinschaft Afghanistan weiter im Einklang mit den im Rahmen der Nationalen Prioritätsprogrammen (NPP) des Kabul-Prozesses festgelegten Prioritäten der afghanischen Regierung unterstützen, insbesondere in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit, öffentliche Verwaltung, Bildung, Gesundheit, Landwirtschaft, Energie, Infrastrukturentwicklung und Schaffung von Arbeitsplätzen.

20. Soweit die afghanische Regierung Prioritäten setzt, Reformbereitschaft zeigt und den in Kabul eingegangenen Verpflichtungen nachkommt, einschließlich der Stärkung transparenter und verantwortlicher Systeme zur Bewirtschaftung der öffentlichen Finanzen und der Verbesserung der Kapazitäten zum Haushaltsvollzug, bekennen sich ihre Partner erneut zur Einhaltung der in London und Kabul festgelegten Mindestziele im Hinblick auf die Ausrichtung der internationalen Hilfe an den afghanischen Prioritäten und die Umsetzung eines wachsenden Teils der Entwicklungszusammenarbeit über den Staatshaushalt. Wir begrüßen die Absicht der Regierung von Japan, im Juli 2012 eine Ministerkonferenz in Tokyo abzuhalten, die sich zusätzlich zur Koordinierung der internationalen Wirtschaftshilfe während des Transitionszeitraums mit Afghanistans Strategie für nachhaltige Entwicklung, einschließlich der Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit und der regionalen wirtschaftlichen Zusammenarbeit, beschäftigen wird.

21. Während der Transitionsprozess Fahrt aufnimmt, erkennen wir die von der Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds ermittelten wirtschaftlichen Risiken an, einschließlich der wirtschaftlichen Auswirkungen, die mit der Verringerung der internationalen Militärpräsenz verbunden sind. Wir beabsichtigen, diese Folgen, auch durch die Steigerung der Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit im Einklang mit dem Kabul-Prozess, zu lindern. Die Internationale Gemeinschaft teilt Afghanistans Anliegen, dass eine Strategie zur Bewältigung der kurzfristigen Transitionsauswirkungen auch dem Ziel dienen muss, eine nachhaltige Marktwirtschaft im Einklang mit den sozialen Bedürfnissen der Bevölkerung zu erreichen.

22. Die intensiven internationalen Bemühungen in Afghanistan über die letzten zehn Jahre stellen ein einzigartiges Engagement dar. Die Verpflichtung der Internationalen Gemeinschaft sowohl zu Afghanistan als auch zu seiner Rolle für die internationale Sicherheit besteht nach der Transition fort. Die Transition wird die internationale Präsenz und die damit verbundenen finanziellen Anforderungen verringern. Wir erkennen an, dass die afghanische Regierung außergewöhnlichen, erheblichen und dauerhaften Finanzbedarf haben wird, den inländische Staatseinnahmen in den Jahren nach der Transition nicht decken können. Daher verpflichtet sich die Internationale Gemeinschaft, während der Transformationsdekade finanzielle Unterstützung im Einklang mit dem Kabul-Prozess in Afghanistans wirtschaftliche Entwicklung und seine sicherheitsbezogenen Kosten zu lenken und Afghanistan dadurch bei der Bewältigung seines fortdauernden Haushaltsdefizits zu helfen, damit es die Errungenschaften des letzten Jahrzehnts sichern, die Transition unumkehrbar machen und selbständig auf eigenen Beinen stehen kann.

23. Afghanistans langfristiges Wirtschaftswachstum wird in erster Linie von der Entwicklung seiner Produktionssektoren abhängen, insbesondere von Landwirtschaft und Bergbau. Die Internationale Gemeinschaft verpflichtet sich, die Entwicklung einer exportorientierten, agrarbasierten Volkswirtschaft zu unterstützen, die für Afghanistan zur Erreichung von Ernährungssicherheit, zur Verringerung der Armut, zur großflächigen Schaffung von Arbeitsplätzen in der Landwirtschaft sowie zur Steigerung der Fähigkeit, Staatseinnahmen zu generieren, entscheidend ist. In Bezug auf den Bergbau begrüßen wir das wachsende Interesse internationaler Investoren an Afghanistans reichen Bodenschätzen, betonen aber gleichzeitig die Notwendigkeit eines ordnungspolitischen Rahmens, der gewährleistet, dass dieser Reichtum an Bodenschätzen direkt der afghanischen Bevölkerung zugute kommt. Die Internationale Gemeinschaft unterstützt Afghanistans Bemühungen um die Entwicklung eines transparenten und auf Rechenschaftspflicht beruhenden ordnungspolitischen Regimes, im Einklang mit bewährten internationalen Praktiken, zur Eintreibung und Bewirtschaftung öffentlicher Ressourcen und zum Erhalt der Umwelt.

24. Wir erkennen an, dass eine dynamische und vom Privatsektor getragene Volkswirtschaft in Afghanistan die Schaffung einer wettbewerbsfähigen Dienstleistungsindustrie und eines stabilen Finanzsystems sowie regionale Integration durch den Ausbau von Afghanistans Handels- und Verkehrsnetzwerken und seiner Anbindung an die Region erfordert. Die Internationale Gemeinschaft verpflichtet sich, Afghanistans Bemühungen um die Errichtung und Verbesserung der Infrastruktur und der einschlägigen ordnungspolitischen Instrumente für die Handels- und Verkehrsentwicklung zu unterstützen.

25. Wir betonen, dass das Einwerben privater Investitionen, auch aus internationalen Quellen, eine Schlüsselpriorität zur Aktivierung des wirtschaftlichem Potenzials Afghanistans ist. Die afghanische Regierung verpflichtet sich, die Bedingungen für ein Umfeld, das internationale Investitionen begünstigt, zu verbessern, unter anderem durch die Umsetzung der Empfehlungen des EUROMINES International Investors Forum am 26. Oktober 2011 in Brüssel.

Regionale Zusammenarbeit

26. Wir glauben, dass ein stabiles und wohlhabendes Afghanistan nur in einer stabilen und wohlhabenden Region vorstellbar ist. Der Nutzen von Frieden und Zusammenarbeit ist für die ganze Region ungleich größer als der Nutzen von Rivalität und Isolation. Wir unterstützen Afghanistans Leitbild zum Aufbau starker und dauerhafter bilateraler und multilateraler Beziehungen mit seinen unmittelbaren und weiter entfernten Nachbarn. Durch diese Beziehungen sollen externe Einflussnahme beendet, die Prinzipien gutnachbarlicher Beziehungen, der Nichteinmischung und der Souveränität gestärkt und Afghanistans wirtschaftliche Einbindung in die Region gefördert werden.

27. Wir begrüßen die Ergebnisse der „Istanbul-Konferenz für Afghanistan: Sicherheit und Zusammenarbeit im Herzen Asiens“ vom 2. November 2011. Wir nehmen insbesondere die im Istanbul-Prozess enthaltenen Prinzipien hinsichtlich territorialer Unversehrtheit, Souveränität, Nichteinmischung und der friedlichen Beilegung von Streitigkeiten zur Kenntnis, die wir als einen wertvollen Schritt hin zu mehr Vertrauen und Zusammenarbeit in der „Heart of Asia“-Region unterstützen. Wir fordern Afghanistan und seine Partner in der Region zur strikten Einhaltung dieser Prinzipien auf und sehen der Folgekonferenz auf Ministerebene im Juni 2012 in Kabul erwartungsvoll entgegen.

28. Im Hinblick auf die langfristigen Perspektiven für Afghanistans Entwicklung teilen wir Afghanistans Vision einer gut vernetzten und wirtschaftlich integrierten Region, in der Afghanistan als Landbrücke dienen kann, die Südasien, Zentralasien, Eurasien und den Mittleren Osten verbindet. Wir unterstützen verbesserte Handelsverbindungen entlang historischer Handelsrouten, um Afghanistans wirtschaftliches Potenzial auf regionaler Ebene zum Tragen zu bringen. Vor diesem Hintergrund erkennen wir die Bedeutung einer frühzeitigen Umsetzung nachhaltiger Vorhaben zur Förderung der regionalen Vernetzung an, etwa durch die TAPI-Gaspipeline, CASA-1000, Eisenbahnverbindungen und weitere Projekte. In diesem Zusammenhang sehen wir der 5. RECCA-Konferenz erwartungsvoll entgegen, die im März 2012 von der Republik Tadschikistan in Duschanbe ausgerichtet wird.

29. Wir würdigen die Belastung der Nachbarn Afghanistans, insbesondere Pakistans und Irans, die Millionen Afghanen in schweren Zeiten eine zeitweilige Zuflucht bieten, und sind entschlossen, weiter auf ihre freiwillige, sichere und geordnete Rückkehr hinzuarbeiten.

Der Weg nach vorn

30. Mit Blick auf die Zukunft unterstreichen wir, dass auf den Transitionsprozess, der zurzeit im Gang ist und Ende 2014 abgeschlossen sein wird, eine Transformationsdekade folgen soll, in der Afghanistan seine Souveränität durch die Stärkung eines vollständig funktionierenden, tragfähigen Staates im Dienste seines Volkes festigt. In dieser Transformationsdekade wird ein neues Modell der Partnerschaft zwischen Afghanistan und der Internationalen Gemeinschaft entstehen, wonach ein souveränes Afghanistan mit der Internationalen Gemeinschaft zusammenarbeitet, um seine eigene Zukunft zu sichern, und wodurch es ein positiver Faktor für Frieden und Stabilität in der Region bleiben wird.

31. Auf der heutigen Zusammenkunft hat Afghanistan seine Zukunftsvision vorgestellt: ein Land, das sich durch eine stabile und funktionierende Demokratie auszeichnet, ein starker und tragfähiger Staat im Dienste seines Volkes und eine prosperierende Volkswirtschaft. Eingebettet in einer Region, die Wohlstand und Frieden begünstigt, und auf der Basis freundschaftlicher Beziehungen zu all seinen unmittelbaren und weiter entfernten Nachbarn strebt Afghanistan danach, einen Beitrag zu weltweitem Frieden und internationaler Sicherheit zu leisten.

32. Mit Blick auf die Verwirklichung der oben dargestellten Vision gehen die Internationale Gemeinschaft und Afghanistan feste gegenseitige Verpflichtungen ein, um auch in Zukunft im Geist der Partnerschaft zusammenzuarbeiten. Afghanistan bekräftigt die Selbstverpflichtung zur weiteren Verbesserung seiner Regierungsführung, während sich die Internationale Gemeinschaft zu einem dauerhaften Engagement für Afghanistan über 2014 hinaus verpflichtet.

33. Heute in Bonn erklären wir feierlich einen strategischen Konsens über die Vertiefung und Erweiterung der Partnerschaft zwischen Afghanistan und der Internationalen Gemeinschaft, die vor zehn Jahren auf dem Petersberg begründet wurde. Auf der Grundlage der gemeinsamen Errungenschaften der letzten zehn Jahre und in Anerkennung der Auswirkungen, die die Sicherheit und das Wohlergehen Afghanistans weiterhin auf die Sicherheit der gesamten Region und darüber hinaus haben, bekennen sich Afghanistan und die Internationale Gemeinschaft nachdrücklich zu dieser erneuerten Partnerschaft für die Transformationsdekade.

Teilnehmer

Am 5. Dezember 2011 angenommen von der Arabischen Republik Ägypten, der Islamischen Republik Afghanistan, der Republik Albanien, der Demokratischen Volksrepublik Algerien, der Argentinischen Republik, der Republik Armenien, Australien, der Republik Aserbaidschan, dem Königreich Bahrain, der Volksrepublik Bangladesch, dem Königreich Belgien, Bosnien und Herzegowina, der Föderativen Republik Brasilien, Brunei Darussalam, der Republik Bulgarien, der Volksrepublik China, dem Königreich Dänemark, der Bundesrepublik Deutschland, der Republik El Salvador, der Republik Estland, der Republik Finnland, der Französischen Republik, Georgien, der Hellenischen Republik, der Republik Indien, der Republik Indonesien, der Republik Irak, der Islamischen Republik Iran, Irland, der Republik Island, der Italienischen Republik, Japan, dem Haschemitischen Königreich Jordanien, Kanada, der Republik Kasachstan, dem Staat Katar, der Kirgisischen Republik, der Republik Kolumbien, der Republik Korea, der Republik Kroatien, dem Staat Kuwait, der Republik Lettland, der Libanesischen Republik, dem Fürstentum Liechtenstein, der Republik Litauen, dem Großherzogtum Luxemburg, der Republik Malta, Malaysia, dem Königreich Marokko, der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, den Vereinigten Mexikanischen Staaten, der Mongolei, Montenegro, Neuseeland, dem Königreich der Niederlande, dem Königreich Norwegen, der Republik Österreich, dem Sultanat Oman, der Republik der Philippinen, der Republik Polen, der Portugiesischen Republik, Rumänien, der Russischen Föderation, dem Königreich Saudi-Arabien, dem Königreich Schweden, der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Slowakischen Republik, der Republik Slowenien, dem Königreich Spanien, der Republik Südafrika, der Republik Tadschikistan, dem Königreich Thailand, der Tschechischen Republik, der Republik Türkei, der Tunesischen Republik, Turkmenistan, der Ukraine, der Republik Ungarn, der Republik Östlich des Uruguay, der Republik Usbekistan, den Vereinigten Arabischen Emiraten, dem Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland, den Vereinigten Staaten von Amerika, der Sozialistischen Republik Vietnam und der Republik Zypern sowie dem Aga Khan Development Network, der Asiatischen Entwicklungsbank, der Europäische Union, der Konferenz für wechselseitige Beziehungen und vertrauensbildende Maßnahmen in Asien, dem Internationalen Währungsfonds, der Islamischen Entwicklungsbank, der Organisation des Nordatlantikvertrags, der Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit, der Organisation für islamische Zusammenarbeit, der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit, der Schanghaier Organisation für Zusammenarbeit, der Südasiatischen Vereinigung für regionale Kooperation, den Vereinten Nationen und der Weltbankgruppe.

Neun-Punkte-Aktionsplan, EUROMINES 26. Oktober 2011

European Association of Mining Industries,
Metal Ores & Industrial Minerals

"Investment Opportunities and the Economic Future of Afghanistan"

26 October 2011, Brussels

Nine Points for Improving the Investment Climate in Afghanistan

With its position at the heart of South and Central Asia, entrepreneurial spirit, and impressive deposits of copper, iron, gold, lithium, rare earth elements, and other natural resources, Afghanistan holds significant potential for attracting the private-sector investment necessary to create diversified economic growth and jobs and broaden the government's revenue base. Development of the natural resources sector and growth in the broader economy should reinforce each other and gradually put Afghanistan on strong economic feet. To unlock this potential, the Government of Afghanistan must act decisively in nine key areas to create an improved business climate:

1. Security

Stabilisation of the security situation is an essential pre-condition for more foreign investors to become interested and active in Afghanistan. The performance and professionalism of the Afghan National Security Forces, particularly in areas where they have taken over security responsibility, will be a key determinant of whether prospective investors gain the confidence necessary to consider investing in Afghanistan.

The Ministry of Mines has presented a proposal for the government to provide forces for securing industrial installations. This proposal should be followed up and implemented as quickly as possible.

2. Transparency

Transparent, competitive, and non-discriminatory tendering and bidding processes are a crucial requirement for attracting and building trust with international investors. Currently, Afghanistan ranks near the very bottom of the Transparency International's Corruption Perception Index. To become more attractive for international investors, Afghanistan must significantly step up enforcement of its laws against corruption.

Afghanistan's candidate status under the Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) is a welcome sign of its commitment to transparency; it should seek to achieve "compliant country" status as soon as possible.

3. Rule of Law

International investors must have the confidence that their investments will be protected by an independent legal system based on the rule of law and safe from arbitrary government action. The capacity of the justice system to apply the law consistently and fairly, handle claims and appeals efficiently, and enforce its decisions must be strengthened. Mediation and arbitration tribunals for dispute resolution should be further developed and their authority strengthened. Capacity building for institutions is crucial.

4. Legal and Regulatory Framework

Afghanistan should urgently enact the laws (Corporations, Partnerships, Commercial Arbitration, Commercial Mediation, Contracts, Agency, Standards, Copyrights, Trademarks, Patents) needed to complete and update the basic legal and regulatory framework governing private sector activity. The laws and regulations should be clear, transparent, and streamlined to reduce bureaucracy and discretionary decision-making to a minimum.

The revised Minerals Law represents a further strengthening of the legislative framework, aligned with international good practices. The proposed amendments (already submitted to the Ministry of Justice) need to be adopted to correct deficits in the law. For example, on security of tenure, prospecting, exploration, and extraction should be bid for at the same time, in a single process, as the lack of an automatic transition from costly exploration to extraction is unattractive for the industry.

The regulations should be further strengthened, streamlined, and aligned with legal procedures. Furthermore, protection from expropriation must be reinforced to increase investor confidence across the life of the operation.

5. Fiscal Regime

Taxes and royalties need to be transparent, predictable, stable over the long term, and stipulated by appropriate laws and regulations. While the government is understandably interested in increasing its revenue, a single-minded focus on maximizing revenue in the short term is more likely to drive off prospective investors and reduce the potential for stimulating growth in related sectors. Afghanistan’s tax rates are internationally competitive, but current royalty levels are far higher than in other countries (in some cases four to five times), making many potential projects unattractive.

6. Infrastructure

While considerable progress has been made in the development and modernization of Afghanistan’s infrastructure, significant gaps remain in the areas of transport and logistics, energy production and distribution, and water supply. Development should implement the resource corridors approach, combining key infrastructure elements such as road, rail, and energy, which are especially important for the development of the mining sector. Establishment of the relevant regulatory authorities and development of their capacity, for example a national railway authority, should be one of the priorities. Policy is also needed on public-private partnerships, specific to the development of the extractive industry.

7. Land Use

Although the Afghan government has already done much to strengthen the practices of land acquisition, resettlement, and compensation, the system for the issuing and the management of land titles remains cumbersome and in need of modernisation. The Government of Afghanistan should facilitate access to land by clarifying property rights, simplifying procedures for the transfer of titles, and allowing for longer-term leases.

8. Labour

The development of a skilled indigenous labour force is the basis for economic diversification and can make Afghanistan a more attractive destination for international investors and increase the potential employment benefits of such investment. Afghanistan should establish a coherent national policy framework to guide professional and vocational education, linked to the overall higher education strategy. The government, together with the international community, should strengthen vocational and professional education to meet growing current needs, while making parallel investments in the basic and higher education systems which will yield long-term results.

9. Financial Sector

Economic development cannot take place without a healthy financial sector which has effective governmental oversight. Development of the sector should focus on increasing access to credit and financial services. Afghanistan should enact an appropriate legal framework for the sector, including passage of financial laws (Secured Transactions, Mortgage, Leasing, and Negotiable Instruments) and an insurance law.

Glossar

AA	Auswärtiges Amt	German Federal Foreign Office
ABP	Afghanische Grenzpolizei	Afghan Border Police
ACCI	Afghanische Industrie- und Handelskammer	Afghan Chamber of Commerce and Industry
AIHRC	Unabhängige Menschenrechtskommission Afghanistans	Afghan Independent Human Rights Commission
AISA	Afghanische Investitionsförderagentur	Afghanistan Investment Support Agency
AKND	Aga Khan Entwicklungsnetzwerk	Aga Khan Development Network
ALP	Lokale afghanische Polizei	Afghan Local Police
ANA	Afghanische Landstreitkräfte	Afghan National Army
ANAAF	Afghanische Luftstreitkräfte	Afghan National Army Air Force
ANDS	Afghanische Nationale Entwicklungsstrategie	Afghan National Development Strategy
ANP	Afghanische Polizeikräfte	Afghan National Police
ANSF	Afghanische Sicherheitskräfte	Afghan National Security Forces
APPF	Afghanische Stationäre Wachschutzkräfte	Afghan Public Protection Force
APRP	Afghanisches Aussöhnungs- und Reintegrationsprogramm	Afghanistan Peace and Reintegration Program
ARTF	Treuhandfonds für den Wiederaufbau Afghanistans	Afghanistan Reconstruction Trust Fund
AUP	Schutz- und Verkehrspolizei	Afghan Uniformed Police
AUWSSC	Afghanische Gesellschaft für städtische Wasserver- und Abwasserentsorgung	Afghan Urban Water Supply and Sewerage Corporation
AWACS	Luftgestütztes Warn- und Überwachungssystem	Airborne Warning and Control System
BIP	Bruttoinlandsprodukt	Gross Domestic Product (GDP)
BMI	Bundesministerium des Innern	German Federal Ministry of the Interior
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung	German Federal Ministry of Defense
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development
CDC	Gemeindeentwicklungsrat	Community Development Council
CERP	Zivilmilitärisches Programm der US Armee	Commander's Emergency Response Program
CICA	Konferenz für Interaktion und Vertrauensbildende Maßnahmen in Asien	Conference on Interaction and Confidence - Building Measures
CIM	Centrum für Internationale Migration	German Center for Strategic and International Studies
CIMIC	Zivil-Militärische Zusammenarbeit	Civil - Military Co-operation
CIP	Schutzprogramm für kritische Infrastruktur	Critical Infrastructure Programme

CNPA	Afghanische Anti-Drogenpolizei	Counter Narcotics Police of Afghanistan
COIN	ISAF-Strategie der Aufstandsbekämpfung (seit 2009)	Counter-Insurgency
DAAD	Deutscher Akademischer Austausch Dienst	German Academic Exchange Service
DDA	Distriktentwicklungsversammlungen	District Development Assemblies
DVPA	Demokratische Volkspartei Afghanistans	People's Democratic Party of Afghanistan
ECC	Wahlbeschwerdekommission	Electoral Complaints Commission
ECF	Erweiterte Kreditfazilität	Extended Credit Facility
ECO	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit	Economic Cooperation Organisation
EITI	Initiative zur Offenlegung der Einnahmen aus der Rohstoffwirtschaft	Extractive Industries Transparency Initiative
EPAA	Exportförderagentur Afghanistan	Export Promotion Agency of Afghanistan
EUPOL	Polizeimission der Europäischen Union in Afghanistan	European Union Police Mission in Afghanistan
EVAW	Gesetz zur Verhinderung von Gewalt gegen Frauen	[Law for the] Elimination of Violence against Afghan Women
FATA	Stammesgebiete unter Bundesverwaltung	Federally Administered Tribal Areas
FDD	Programm zur Ausbildung der afghanischen Polizei in der Fläche	Focused District Development Program
FEFA	Stiftung für Freie und Faire Wahlen Afghanistans	Free and Fair Election Foundation of Afghanistan
GPE	Globale Partnerschaft für Bildung	Global Partnership for Education
GPPT	Deutsches Polizeiprojektteam	German Police Project Team
HDI	Index der Entwicklung von Humanressourcen	Human Development Index
HQ	Hauptquartier	Headquarter
IARCSC	Unabhängige Kommission für die Verwaltungsreform und den öffentlichen Dienst	Independent Administrative Reform and Civil Service Commission
IDLG	Unabhängiges Direktorat für Lokale Regierungsführung (Regierungsbehörde)	Independent Directorate of Local Governance
IEC	Unabhängige Wahlkommission	Independent Electoral Commission
ILF	Internationale Rechtsstiftung	International Legal Foundation
IPPD	Programm für die Entwicklung und Stärkung der afghanischen Polizei	Institutional and Police Policy Development
ISAF	Internationale Sicherheitsunterstützungstruppe für Afghanistan	International Security Assistance Force Afghanistan
IWF	Internationaler Währungsfonds	International Monetary Fund
JANIB	Gemeinsamer Transitions-Ausschuss	Joint Afghan-NATO Inteqal Board
JCMB	Gemeinsamer Koordinations- und	Joint Coordination and Monitoring

	Überwachungsausschuss	Board
JICA	Japanische Behörde für internationale Entwicklung	Japan International Cooperation Agency
JPC	Gemeinsame Friedenskommission	Joint Peace Commission
LOTFA	Rechtsstaatlichkeitsfonds Afghanistans	Law and Order Trust Fund Afghanistan
MCC	Chinesisches Staatsunternehmen zur Ausbeutung von Bodenschätzen	China Metallurgical Group Corporation
MRRD	Ministerium für ländlichen Wideraufbau und Entwicklung	Ministry of Rural Rehabilitation and Development
NATO	Organisation des Nordatlantikvertrages	North Atlantic Treaty Organisation
NDS	Afghanischer Geheimdienst	National Directorate of Security
NEPS	Nord-Östliches Energieversorgungssystem	North Eastern Power System
NGO/ NRO	Nichtregierungsorganisation	Non-Governmental Organisation
NPP	Nationale Prioritäts-Programme	National Priority Programmes
NRRCP	Programm zum Ausbau der Transport- und Energieinfrastruktur zur Erschließung von Rohstofflagerstätten	National and Regional Resource Corridor Program
NSP	Nationales Solidaritätsprogramm	National Solidarity Program
ODA	Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit	Official Development Assistance
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammen-arbeit und Entwicklung	Organisation for Economic Co-operation and Development
OP	Beobachtungspunkt	Operation Point
PAT	Regionales Beraterteam	Provincial Adivsory Team
PATRIP	Pakistanisch – Tadschikisches Regionales Integrationsprogramm	Pakistan – Tadjikistan Regional Integration Programme
PDB	Gremium zur Steigerung der Qualität der Polizeiausbildung	Professional Development Board
PRT	Regionales Wiederaufbauteam	Provincial Reconstruction Team
RC	ISAF-Regionalkommando	ISAF Regional Command
RCDF	Regionaler Kapazitätsentwicklungsfond	Regional Capacity Development Fund
RFK	Regierungsfeindliche Kräfte	Anti- Government Forces
RIDF	Regionaler Infrastrukturentwicklungsfond	Regional Infrastructure Development Fund
RMO	Sicherheitszentrale der deutschen Entwicklungszusammenarbeit	Risk Management Office
SAARC	Süd Asiatische Vereinigung für regionale Kooperation	South Asian Association for Regional Cooperation
SAFTA	Südasiatisches Freihandelsabkommen	South Asian Free Trade Area
SCO	Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit	Shanghai Cooperation Organization
SCR	Hoher Ziviler Repräsentant	Senior Civilian Representative

SRZ	Sicherheitsrelevante Zwischenfälle	Security-Related Incidents
SSC	Ständiger Sicherheitsausschuss (des JCMB)	Security Standing Committee
TTC	Pädagogische Hochschule	Teacher Training Center / College
UNAMA	Unterstützungsmission der Vereinten Nationen in Afghanistan	United Nations Assistance Mission in Afghanistan
UNDP	Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen in Afghanistan	United Nations Development Program
UNODC	Behörde der Vereinten Nationen zur Drogen- und Verbrechensbekämpfung	United Nations Office on Drugs and Crime
USA	Vereinigte Staaten von Amerika	United States of America
USAID	Behörde der Vereinigten Staaten für internationale Entwicklung	United States Agency for International Development
VN	Vereinte Nationen	United Nations
VNSR	Sicherheitsrat der Vereinten Nationen	United Nations Security Council
WFP	Welternährungsprogramm	World Food Programme
WTO	Welthandelsorganisation	World Trade Organisation